Robert A. Dahl

La poliarquía

Participación y oposición

tecnos

Robert A. Dahl

LA POLIARQUÍA

PARTICIPACIÓN Y OPOSICIÓN

Madrid, Tecnos
2002

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS ..... *Pág.* 11

1. DEMOCRATIZACIÓN Y OPOSICIÓN PÚBLICA 13
   CONCEPTOS 13
      Replanteamiento de la pregunta 20
      Puntualizaciones 20
   SUPUESTOS 23

2. ¿TIENE IMPORTANCIA LA POLIARQUÍA? 27

3. SECUENCIAS HISTÓRICAS 41
   EL CAMINO HACIA LA POLIARQUÍA 41
   INSTAURACIÓN DEL RÉGIMEN COMPETITIVO 46

4. EL ORDEN SOCIOECONÓMICO: ¿CONCENTRACIÓN O DISPERSIÓN? 55
   SUPUESTOS 55
   SOCIEDADES AGRARIAS 59
   SOCIEDADES COMERCIALES E INDUSTRIALES 64

5. EL ORDEN SOCIOECONÓMICO: NIVEL DE DESARROLLO 67
   ALGUNAS IDEAS ADMITIDAS 67
   ALGUNAS CUESTIONES SIN ACLARAR 71
   EXPLIQUEMOS LA RELACIÓN 76

6. IGUALDADES Y DESIGUALDADES 83
   DISTRIBUCIÓN DE LOS RESORTES Y DISTINCIONES POLÍTICAS 83
   CREACIÓN DE RESENTIMIENTOS Y FRUSTRACIONES 89
      Respuestas de los gobernantes 90
      Respuestas de los grupos marginados 94

7. SUBCULTURAS, PAUTAS DE SEGMENTACIÓN Y EFECTIVIDAD GUBERNAMENTAL 101
   INSTITUCIONES POLÍTICAS Y EFECTIVIDAD GUBERNAMENTAL 113

8. LAS OPINIONES DE LOS ACTIVISTAS POLÍTICOS 117
   SUPUESTOS 117
   ALGUNAS CREENCIAS DECISIVAS 121
      Legitimidad de la poliarquía 121
      Argentina: el caso-no-tan divergente 124
      Autoridad 130
      Efectividad 133
      Confianza 137
      Cooperación 140

EXPLICACIÓN DE LAS CREENCIAS: UN PARADIGMA ENGAÑOSO 147
LA CULTURA POLÍTICA COMO EXPLICACIÓN 150
ADQUISICIÓN DE LAS OPINIONES POLÍTICAS 151
Acceso a las ideas 153
El prestigio 155
Congruencia con las opiniones previas 157
Congruencia con la experiencia 159
OTRO PARADIGMA 162

9. CONTROL EXTRANJERO 169

10. LA TEORÍA: RESUMEN Y PUNTUALIZACIONES 181
ALGUNAS PUNTUALIZACIONES 184

11. EPÍLOGO: ALGUNAS DEDUCCIONES APLICABLES A LAS ESTRATEGIAS PARA EL CAMBIO DE RÉGIMEN 187
DEDUCCIONES APLICABLES A LA AYUDA EXTERIOR 188
DEDUCCIONES APLICABLES A LA ACCIÓN POLÍTICA 192
Inventario de la situación 193
Garantías mutuas 194
El Poder Ejecutivo 196
Evitar la fragmentación 197
Gobiernos locales 201

APÉNDICE A 205
Las variables 205
Ponderación 210
Determinación de los tipos de la escala 214
Clasificación de los tipos fuera de la escala 214
Exactitud de la correspondencia 215
Advertencia del autor 215

APÉNDICE B 219
Poliarquías actuales (hacia el año 1969) 219

ÍNDICE DE NOMBRES Y CONCEPTOS 223

AGRADECIMIENTOS

Quisiera expresar mi agradecimiento a la Fundación Rockefeller por el apoyo económico que nos ha prestado y que tanto ha contribuido a hacer posible la presente obra y otras más, ya realizadas, sobre el tema de los gobiernos y sus oposiciones. Estoy también en deuda con el Consejo de la Universidad de Yale por la ayuda económica que me ha otorgado el «Fondo Henry L. Stimson para la Investigación de Asuntos Mundiales», y con la Universidad de Yale por su «Beca al Investigador» que ha hecho posible que yo terminara este manuscrito.

De especial provecho para mi han sido los comentarios de algunos de mis colegas que tuvieron ocasión de leer mis borradores totalmente o en parte. Son ellos: Frederick Barghoorn, Robert Dix, William Foltz Michael Leiserson, Rajni Kothari, Juan Linz, y Gordon Skilling, coautores todos ellos de la obra, compañera de ésta, *Regimes and Oppositions;* así como Hans Daalder, Joseph La Palombara, Val Lorwin, Nelson Polsby y Stein Rokkan. Quiero agradecer, asimismo, a mis alumnos de grado medio y de licenciatura el que hayan accedido a someterse a la lectura de mi borrador y exponer sus reacciones que también me han sido de gran utilidad.

Por la paciencia, pericia y rapidez con que han transformado mis manuscritos en textos legibles quiero expresar a la vez agradecimiento y admiración a Mrs. Betty Mauceri, Mrs. Miriam Swanson y Mrs. Nancy Hoskins. Y reconocer mi deuda, siempre en aumento, con Mrs. Mariam Ash por supervisar la edición de Yale University Press.

R. A. D.

Los contenidos de este libro pueden ser reproducidos en todo o en parte, siempre y cuando se cite la fuente y se haga con fines académicos y no comerciales

1. DEMOCRATIZACIÓN Y OPOSICIÓN PÚBLICA

Dado un régimen donde la oposición al gobierno no puede organizarse abierta y legalmente en partidos políticos ni enfrentarse a él en elecciones libres e imparciales, ¿qué condiciones favorecen o estorban su transformación en otro régimen que lo permita? He aquí el tema objeto de la presente obra.

CONCEPTOS

Como quiera que el desarrollo de un sistema político que facilite la oposición, la rivalidad y la competencia entre el gobierno y sus antagonistas es una faceta importante del proceso democrático, este libro se ocupa, necesariamente, de un aspecto de este proceso. A mi modo de ver, los procesos de democratización y de desarrollo de la oposición no son idénticos, pero describir todas las diferencias existentes entre ambos nos llevaría a adentrarnos en un tedioso atolladero semántico. Para evitar tal desvío permítaseme exponer someramente algunas de mis opiniones sin profundizar en su elaboración ni insistir en su defensa.

Para mí, el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. No es mi propósito ocuparme de las demás características que se requieren para considerar estrictamente democrático un sistema. Me gustaría reservar en este libro el término «democracia» para designar el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos, sin importarme, por el momento, si ese sistema existe hoy día, ha existido alguna vez, o puede darse en el futuro. Hipotéticamente es posible concebirlo, y como tal ha llenado plena o parcialmente el ideal de muchos. Como sistema hipotético, en el extremo de la escala, o en el límite de un estado de cosas, puede servir —como el vacío absoluto— a modo de fiel contraste para valorar el grado de aproximación de los distintos sistemas al ideal teórico.

Continuando mi línea de pensamiento, creo que para que un gobier-

no responda durante un período de tiempo dado a las preferencias de sus ciudadanos sin distinciones políticas, todos ellos deben tener igualdad de oportunidades para:

1. Formular sus preferencias.
2. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente.
3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias.

Para mí estas tres condiciones son fundamentales, aunque quizá no suficientes, a la existencia de la democracia, y para que se den entre el gran número de habitantes de que constan la mayoría de los Estados-naciones actuales, las instituciones sociales de estos países deben garantizar, cuando menos, las ocho cláusulas que se describen en el cuadro 1.1.

Prosiguiendo mi exposición voy a dar por sentado que las relaciones entre las ocho garantías y las tres condiciones básicas son tan evidentes que no necesitan mayor aclaración [1].

A primera vista parece que podríamos utilizar estas ocho características institucionales como escala teórica para contrastar los distintos regímenes políticos. Sin embargo un examen más profundo pone de manifiesto que una interpretación acertada sería la de considerar dos dimensiones teóricas, un tanto diferentes, de la democratización.

1. En el pasado y en el presente los regímenes divergen grandemente por la amplitud con que conceden abiertamente, aplican públicamente, y garantizan plenamente estas ocho oportunidades institucionales, cuando menos a algunos miembros del sistema político que quieran oponerse al gobierno. De forma que una escala que refleje las ocho condiciones nos permitirá comparar los distintos regímenes de acuerdo con la amplitud con que facilitan la oposición, el debate público o la lucha política [2]. Ahora bien, puesto que un régimen puede permitir que se le oponga una parte muy pequeña o muy grande de la población, parece evidente que necesitamos una segunda dimensión.

---

[1] En mi libro *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago, 1956, pp. 64-81, se analizan algunas de las relaciones mencionadas. Sobre este mismo tema véase también *Politics, Economics and Welfare*, Harper, New York, 1953, capítulos 10 y 11, por Robert A. Dahl y Charles E. Lindblom.

[2] En este libro las expresiones liberalización, rivalidad política, métodos políticos competitivos, debate público y oposición pública se utilizan indistintamente para referirse a esta dimensión, y los regímenes que en ella alcanzan cotas muy altas se suelen denominar regímenes competitivos.

CUADRO 1.1

Algunos requisitos para que se dé la democracia entre un gran número de habitantes

Para tener la oportunidad de:	Se requieren las siguientes garantías institucionales:
I. Formular las preferencias:	1. Libertad de asociación. 2. Libertad de expresión. 3. Libertad de voto. 4. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo. 5. Diversidad de fuentes de información.
II. Manifestar las preferencias:	1. Libertad de asociación. 2. Libertad de expresión. 3. Libertad de voto. 4. Elegibilidad para la cosa pública. 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo. 6. Diversidad de fuentes de información. 7. Elecciones libres e imparciales.
III. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias:	1. Libertad de asociación. 2. Libertad de expresión. 3. Libertad de voto. 4. Elegibilidad para el servicio público. 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo. 5a. Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos. 6. Diversidad de fuentes de información. 7. Elecciones libres e imparciales. 8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

2. En el pasado y en el presente los regímenes varían también según el número de personas facultadas para participar, en un plano de mayor o menor igualdad, en el control y discusión de la política del gobierno: Participar, es decir, tener voz en un sistema de debate público. Una escala que expresara el derecho a participar en el debate público nos permitiría comparar los diferentes regímenes de acuerdo con su capacidad de representación.

Así, por ejemplo, el derecho a votar en elecciones libres e imparciales reúne las dos dimensiones. Cuando un régimen garantiza este derecho a algunos de sus ciudadanos,se abre a un debate público más amplio. Pero el régimen será tanto más representativo cuanto mayor sea el número de ciudadanos que gocen de este derecho.

Estas dos dimensiones: el debate público y la capacidad de represen-

tación varían independientemente una de la otra. Así, hacia finales del siglo XVIII la controversia pública había llegado en Inglaterra a un alto grado de desarrollo, pero sólo un sector muy reducido de la población participaba en ella, hasta que en 1867 y 1884 se amplió sucesivamente el sufragio. Suiza tiene uno de los sistemas de debate público más desarrollados del mundo: pocas personas dudarían en calificar al régimen suizo de altamente «democrático», y, sin embargo, en Suiza todavía están excluidas las mujeres, es decir, la mitad de la población, del derecho a voto. Por contraste, en la U.R.S.S., que no tiene prácticamente ningún sistema de debate público, el sufragio es universal. De hecho, uno de los cambios más notables de este siglo ha sido la virtual desaparición de la abierta negativa a la legitimidad de la participación popular en el gobierno. Unicamente un puñado de naciones no garantizan a sus ciudadanos el derecho a votar, aunque sólo sea ritualmente, o prohíben las elecciones, si bien sean sólo nominales. Ni aún los dictadores más represivos dejan hoy de reconocer el derecho del pueblo a participar en el gobierno, a participar «gobernando», aunque le nieguen el derecho al debate público.

Ni que decir tiene que cuando no rige el derecho a oponerse se despoja al derecho a «participar» de una gran parte de la significación que tiene en los países con opción al debate público. En un país donde haya sufragio universal pero el gobierno sea marcadamente represivo la oposición tendrá muchas menos oportunidades que en otro con sufragio restringido y gobierno más tolerante. En consecuencia, cuando se clasifica a los países por su mayor o menor capacidad de representación, sin considerar otras circunstancias anejas, los resultados son anómalos. Sin embargo, una vez que tengamos bien clara la noción de que la amplitud del «sufragio», o dicho en términos más generales, el derecho a participar, indica sólo *una* característica del sistema que únicamente puede interpretarse en el contexto de los demás componentes, es muy útil diferenciar los regímenes de acuerdo con su capacidad de representación.

Supongamos, pues, que admitimos que la democratización consta de dos dimensiones por lo menos: el debate público y el derecho a participar (fig. 1.1). No dudo que la mayoría de mis lectores pensarán que la democratización comprende algún elemento más; de hecho enseguida voy a analizar una tercera dimensión, pero de momento propongo que nos limitemos a aquéllas. Salta a la vista, creo, que el desarrollo de un sistema de debate público no equivale, necesariamente, a la plena democratización.

Para expresar con mayor claridad la relación existente entre debate público y democratización representemos gráficamente las dos dimensiones como se muestra en la figura 1.2 [3]. Como quiera que, teórica-

[3] En el Apéndice A, Cuadro A-1, se ofrece una serie de 114 países ordenados de acuerdo con estas dos dimensiones.

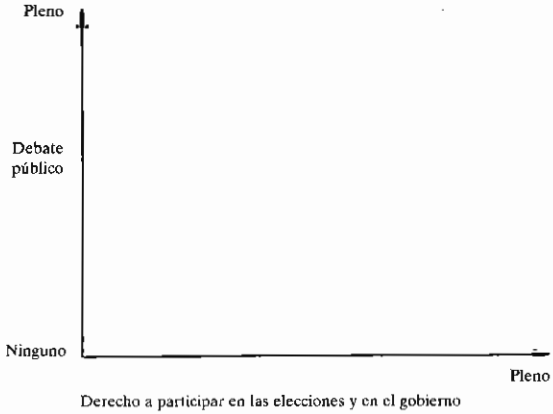


FIGURA 1.1. Dos dimensiones teóricas de la democratización.

mente, cualquier régimen puede localizarse en algún punto del espacio limitado por dichas dimensiones resulta obvio que la terminología que aplicamos es casi irremediablemente incorrecta por basarse más en la clasificación que en la gradación. El espacio comprendido entre ambas dimensiones puede dividirse en un número de compartimientos, a cada uno de los cuales le podemos adjudicar una denominación. Pero dado el propósito de esta obra sería redundante emplear una terminología muy elaborada, por lo que me limitaré a un vocabulario reducido, aunque razonable según creo, que me permitirá precisar con suficiente exactitud las variantes de los regímenes que pretendo analizar.

Así, llamaré «hegemonía cerrada» al gobierno más próximo al ángulo inferior izquierdo de la figura 1.2. Si un régimen hegemónico se desvía hacia arriba a lo largo de la trayectoria I, tiende a abrirse más al debate público. Sin violentar demasiado el lenguaje puede asegurarse que un cambio en esta dirección supone la liberación del régimen; o, dicho de otra forma, se hace más competitivo. Si un régimen evoluciona en el sentido de conceder mayor participación, según la trayectoria II, puede decirse que camina hacia una mayor popularización, o, con otras palabras, que se hace más representativo. Cualquier régimen puede cambiar en una dirección y no en la otra. Si denominamos oligarquía competitiva al sistema que se sitúa en el ángulo superior izquierdo, quiere decirse que la trayectoria I representa el tránsito de una hegemonía cerrada a una oligarquía competitiva. Pero también puede ocurrir que la hegemonía cerrada se vuelva más comprensiva sin liberalizarse, es decir, sin aumentar las oportunidades para el debate público, siguiendo la trayectoria II. En tal caso el régimen pasa de ser una hegemonía cerrada a una hegemonía comprensiva.

En este esquema la «Democracia» se situaría en el ángulo superior derecho. Pero como quiera que la democracia comprende más dimensiones que las expresadas en la figura 1.2 y que, a mi entender, no hay en la realidad ningún régimen, de dimensión considerable, totalmente democratizado, prefiero llamar poliarquías a los sistemas actuales más próximos al ángulo superior derecho. Puede decirse que toda modificación de un régimen que conduzca hacia arriba y hacia la derecha, siguiendo por ejemplo la trayectoria III, representa un grado de democratización. Así, pues, cabría considerar las poliarquías como regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o, dicho de otra forma, las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público.

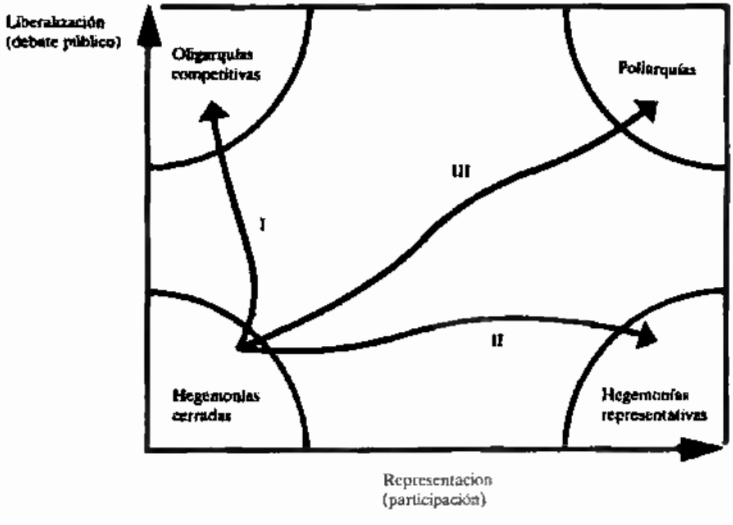


FIGURA 1.2. Liberalización, representación y democratización.

Observarán que si bien he puesto nombres a los regímenes que están próximos a los ángulos, queda sin denominar ni dividir el extenso espacio que ocupa el centro de la figura. Este vacío nominal refleja en parte la tendencia histórica a clasificar los regímenes con las denominaciones más extremas, pero también expresa mi propio deseo de evitar una terminología redundante. La falta de nomenclatura no equivale, empero, a una ausencia de regímenes; lo cierto es que quizá la gran mayoría de los sistemas actuales quedan dentro de esta zona central. Muchos cambios importantes en los regímenes implican entrar o salir de esta zona central, según que dichos regímenes sean más o menos representativos y

aumenten o reduzcan las oportunidades de debate público. Al referirme a los sistemas que quedan dentro de este espacio central utilizaré a veces los términos «próximo» o «casi»: en un régimen «próximo» al hegemónico hay más oportunidades para el debate público que en un régimen de hegemonía total; un régimen «casi» poliárquico puede ser bastante representativo, pero presentar, en cambio, restricciones más severas para el debate público que la poliarquía total. O puede ofrecer oportunidades de discusión pública semejantes a las de una poliarquía plena y ser, en cambio, menos representativa que ésta [4].

La necesidad de emplear en este libro los últimos términos mencionados demuestra la utilidad de una clasificación; la arbitrariedad de los límites entre «pleno» y «casi» prueba lo inadecuada que resulta toda clasificación. Mientras estemos convencidos de que los términos son medios útiles, aunque bastante arbitrarios, de dividir el esquema de la figura 1.2, los conceptos empleados nos servirán para los fines que perseguimos.

---

[4] El problema de la terminología es formidable, ya que parece casi imposible encontrar palabras usuales que no arrastren una pesada carga de ambigüedad y de excesiva significación. El lector deberá tener bien presente que, hasta donde me ha sido posible, los términos que utilizo a lo largo de todo el libro se emplean sólo en la acepción indicada en los párrafos precedentes. Sin duda, algunos lectores se resistirán a aceptar el término «poliarquía» como sustituto de democracia, pero es importante mantener la distinción entre la democracia, como sistema ideal, y los convenios institucionales, que deben verse como una especie de aproximación imperfecta al ideal. La experiencia demuestra, creo yo, que cuando se emplea el mismo término para ambas acepciones se introduce la confusión y se hacen intervenir en el análisis argumentos que no son necesariamente pertinentes. En el ángulo opuesto, el término «hegemonía» no es del todo satisfactorio: no obstante, en el significado que yo le he asignado, la palabra «hegemónico» me parece más apropiada que jerárquico, monocrático, absolutista, autocrático, despótico, autoritario, totalitario, etc. El empleo que hago del término «debate» (*contestation*) en «debate público» (*public contestation*) entra dentro del uso corriente, aunque no frecuente, del inglés: en inglés, *contestation* quiere decir «debatir», que significa hacer alguna cosa objeto de discusión, controversia o litigio, y sus sinónimos más inmediatos son disputar, desafiar o rivalizar. Sin embargo, la utilidad de dicho término me fue sugerida, en principio, por el ensayo «Aspectos del debate», de Bertrand de JOUVENEL, *Government and Opposition*, 1 (enero 1966). La acepción que JOUVENEL confiere a dicho término es similar a la mía, al igual que es idéntica la palabra francesa que utiliza en el original y que significa *débat, objection, conflict, opposition*. En la misma revista, sin embargo, Ghitta IONESCU, «Control and Contestation in Some One Party States», pp. 240-250, utiliza el vocablo en su acepción más limitada, pero más corriente, queriendo significar «el antisistema, los postulados básicos y permanentes de toda oposición en el terreno de las diferencias de opinión e ideología, fundamentales y dicotómicas» (p. 241). Evidentemente, ésta es una acepción del concepto mucho más restrictiva que la que yo utilizo en mi libro y que creo es también la que JOUVENEL emplea en su ensayo.

REPLANTEAMIENTO DE LA PREGUNTA

Podemos volver a plantear la pregunta que servía de introducción a este capítulo de la siguiente forma:

1. ¿Qué condiciones aumentan o disminuyen las oportunidades de democratización de un régimen hegemónico o casi hegemónico?

2. Más concretamente, ¿qué factores aumentan o disminuyen las oportunidades de debate público?

3. Especificando aún más, ¿qué factores aumentan o disminuyen las oportunidades de debate público en un régimen altamente representativo como es la poliarquía?

PUNTUALIZACIONES

Así pues, este libro trata de las condiciones que hacen posible el desarrollo y la existencia de los sistemas de debate público, y puesto que el debate público es un aspecto de la democratización, esta obra se refiere, necesariamente, a la democratización, como ya indiqué al principio del capítulo. Pero es importante no olvidar que la idea central del libro excluye muchos temas significativos que en un estudio sobre la democratización deberían tenerse en cuenta.

Resulta sumamente útil considerar que la democratización comprende ciertas transformaciones históricas bien definidas. Una de ellas es el tránsito de hegemonías y oligarquías competitivas a regímenes casi poliárquicos. Tal fue, en esencia, el proceso acaecido en el mundo occidental durante el siglo XIX. El segundo, la modificación de las cuasipoliarquías en poliarquías plenas, tuvo lugar en las tres décadas, más o menos, que van desde finales del siglo XIX a la Primera Guerra Mundial. El tercero es la plena democratización de las poliarquías. Este proceso histórico puede quizá fecharse en la época de rápido desarrollo del estado de prosperidad democrática tras la Gran Depresión: interrumpido por la Segunda Guerra Mundial, el proceso parece haber adquirido nuevos bríos al final de la década de 1960, bajo la forma de demandas cada vez más insistentes, formuladas sobre todo por los jóvenes, en favor de la democratización de las instituciones sociales.

Se considerarán aquí la primera y la segunda de estas transformaciones, pero no la tercera [5]. Tenga éxito o fracase, la tercera oleada de la

---

[5] En mi obra *After the Revolution? Authority in a Good Society*, Yale University Press, New Haven, 1970.

democratización será tan importante como las otras dos, pero como quiera que ocurrirá únicamente en los países más «avanzados» y contribuirá a modelar la forma de vida de estos países durante el siglo XXI, muchos de sus ciudadanos pensarán que esta tercera ola es más importante que ninguna otra. Sin embargo, la mayoría de los países distan todavía mucho de tener acceso a la tercera transformación.

De las 140 naciones que en 1969 eran nominalmente independientes sólo unas dos docenas podían considerarse altamente comprensivas y tenían sistemas de debate público muy desarrollado. Tal vez hubiera otra docena, o quizá alguna menos, que razonablemente podían considerarse casi poliarquías, en vías de alcanzar la poliarquía plena. Pues bien, la tercera oleada tendrá lugar en estas tres docenas de países. A la luz del análisis que sigue a continuación parece muy remota la posibilidad de que algunos sistemas que hoy no son poliarquías se superpongan a las instituciones de éstas y, como prometen sus ideólogos, lleguen a un tipo más avanzado de democratización que la que hoy se da en los sistemas poliárquicos. Para la mayoría de los países son aplicables, pues, el primer y segundo estadios de la democratización, pero no así el tercero.

El tema central del presente libro es en realidad aún más limitado que el análisis de estos dos estadios de la democratización. Me he referido hasta ahora a «regímenes» y a «sistemas de debate público», pero todavía no he especificado a qué nivel de forma de gobierno pueden ser efectivos los regímenes y el debate público. Permítanme subrayar, seguidamente, que el análisis que aquí se hace se refiere a los regímenes nacionales, es decir, a los regímenes tomados a nivel de país, o, si lo prefieren, de Estado legalmente independiente, o empleando aún términos menos exactos, de nación o nación-Estado. Parte de este análisis podría aplicarse a niveles inferiores de la organización política y social: municipios, provincias, sindicatos, empresas mercantiles, iglesias y demás; quizá alguna de estas consideraciones valga igualmente para las instituciones políticas que hoy se forman a escala más representativa todavía, como son las distintas organizaciones internacionales, pero la argumentación se desarrolla aquí referida concretamente a los regímenes nacionales.

Y ello pudiera ser otra grave omisión tratándose de un libro sobre democratización, incluso si se considera sólo el aspecto del debate público, pues la observación ocasional indica que los países difieren entre sí por el número de personas que tienen la oportunidad para el debate y participan no sólo en los procesos de los gobiernos nacionales, sino también en los diversos sub-organismos del gobierno y organizaciones nacionales. Pues bien, en la medida en que estas grandes diferencias en las características generales de las sub-unidades nacionales se asocien con diferencias en la naturaleza del régimen nacional (es decir, si se trata, o no, de una poliarquía), procuraré incluirlas en este análisis.

Sin embargo, no deja de ser razonable la insistencia en profundizar más en este examen, ya que una descripción total de las oportunidades de participación y debate existentes en un país exige, sin duda, una referencia a las oportunidades que ofrecen las unidades subnacionales. El extraordinario ensayo de Yugoslavia de permitir una base amplia de autogobierno en las unidades subnacionales significa que las oportunidades de participación y debate son allí mayores, a pesar de ser un régimen de un solo partido, que por ejemplo las que se dan en Brasil o Argentina. Considerar este tema en su integridad exigiría, pues, prestar atención a todas las posibilidades que se indican en la figura 1.3, tanto más que algunas de las críticas que recientemente se hacen a la democratización incompleta de las poliarquías afirman que mientras éstas pueden ser competitivas a nivel nacional, una gran proporción de sus organismos subnacionales, en especial las asociaciones privadas, son hegemónicos u oligárquicos [6].

Pero aunque sea muy importante llevar la descripción de un régimen nacional hasta las unidades subnacionales, intentar hoy el examen de un número suficiente de países requeriría, en mi opinión, un análisis tan

		Régimen Nacional	
		Bajo	Alto
Organizaciones subnacionales	Alto	III	I
	Bajo	IV	II

I. Regímenes totalmente «liberalizados» o «competitivos».
II. Competitivos a nivel nacional, hegemónicos en las organizaciones subnacionales.
III. Competitivos en las organizaciones subnacionales, hegemónicos a nivel nacional.
IV. Formas de gobierno totalmente hegemónicas.

FIGURA 1.3. Ordenación hipotética de los países de acuerdo con las oportunidades de prácticar el debate público.

[6] Véase especialmente Grant McCONNELL, *Private Power and American Democracy*, Knopf, New York, 1966; Henry S. KARIEL, *The Decline of American pluralism*, Stanford University Press, Stanford, 1961; y, hasta cierto punto, también Robert Paul WOLF, *The Poverty of Liberalism*, Beacon Press, Boston, 1968.

complejo y tropezaría con tal cúmulo de datos que los resultados serían muy poco satisfactorios. Qué duda cabe que se podrían disponer las suborganizaciones nacionales a lo largo de las dos dimensiones que se ilustran en las figuras 1.1. y 1.2, pero el problema no se reduce a situar países en el espacio hipotético que se señala en la figura 1.3. Entre otras cosas, dicho espacio se refiere a una sola de las dos dimensiones, el debate público, de modo que se requeriría un procedimiento similar para la otra dimensión principal: la participación. Es más, aun dentro de un mismo país, las unidades subnacionales difieren entre sí por las oportunidades que ofrecen para el debate y la participación. Por ejemplo, en muchos países modernos estas oportunidades son mayores en los municipios que en los sindicatos, y mayores en los sindicatos que en las empresas mercantiles. En consecuencia, habría que descomponer las unidades subnacionales en distintas categorías: empresas mercantiles, sindicatos, municipios, iglesias, instituciones educativas, etc. [7]. En la etapa actual estas estipulaciones son, desgraciadamente, punto menos que utópicas, razón —más de orden pragmático que teórico— por la cual he decidido limitar mi examen al nivel nacional.

SUPUESTOS

Cuando los regímenes hegemónicos y las oligarguías competitivas evolucionan hacia la poliarquía aumentan las oportunidades de participación y de debate auténticos, y, por consiguiente, el número de individuos, grupos e intereses cuyas preferencias hay que considerar al ejercer el poder político.

Vista desde la perspectiva de los que detentan el poder una transformación de este tipo implica nuevas posibilidades de conflicto, y consecuentemente sus portavoces (o ellos mismos) pueden ser sustituidos por nuevos individuos, grupos e intereses. En cuanto a la oposición, su problema es una réplica del problema que afecta a los gobernantes. Toda transformación que ofrezca a los opositores al gobierno mayores oportunidades para traducir sus metas en actos políticos respaldados por el Estado, implica la posibilidad de conflicto con los individuos, grupos o intereses a los que deponen en tal gobierno.

De forma que cuanto más hondo sea el conflicto entre el gobierno y la oposición, mayores serán las posibilidades de que cada uno niegue al otro la participación efectiva en el ejercicio del poder político. Dicho

---

[7] El estudio ya clásico de Seymour Martin LIPSET, Martin A. TROW y James S. COLEMAN, *Union Democracy*, The Free Press, Glencoe, 1956, se centra en el caso de un sindicato donde el grado de debate y de participación es alto. Describir y explicar este caso de desviación dentro del contexto de un país fue una empresa de envergadura.

con otras palabras, cuanto más fuerte sea el conflicto entre un gobierno y sus antagonistas, más alto será el precio que cada uno tendrá que pagar para tolerar al otro. Puesto que la oposición debe ganar el control del Estado para poder suprimir a los gobernantes (momento en que el gobierno y la oposición cambian sus papeles) podemos hacer la siguiente proposición general, en forma de axioma, con respecto a los gobiernos que toleran la oposición. Por consiguiente:

AXIOMA 1. *La probabilidad de que un gobierno tolere la oposición aumenta en la medida que disminuye el precio de dicha tolerancia.*

No obstante, el gobierno ha de considerar, asimismo, la cuantía de los riesgos de suprimir la oposición, porque si la tolerancia puede ser cara, la supresión puede serlo más, y aún podría decirse que insensata a todas luces:

AXIOMA 2. *La probabilidad de que un gobierno tolere la oposición crece en la medida en que aumenta el precio de suprimirla.*

De donde las oportunidades de que se origine un sistema político, o de que dure, deben considerarse dependientes de estos dos conjuntos de costos:

AXIOMA 3. *En la medida en que el precio de la supresión exceda al precio de la tolerancia, mayores son las oportunidades de que se dé un régimen competitivo.*

El axioma 3 se ilustra gráficamente en la figura 1.4.

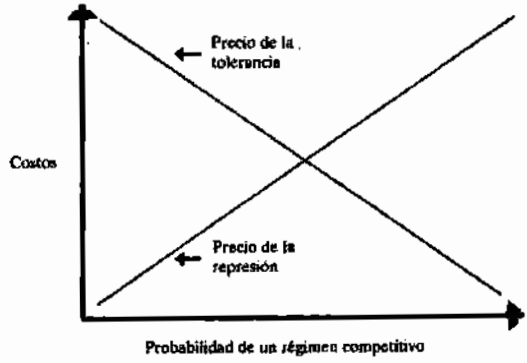


FIGURA 1.4. Probabilidad de un régimen competitivo.

Cuanto más bajo es el precio de la tolerancia más seguridades tiene el gobierno. Cuanto más alto el precio de la supresión mayores son las

seguridades de la oposición. De ahí que las condiciones que proporcionan un alto grado de seguridad mutua, tanto para el gobierno como para la oposición, propenden a originar y preservar oportunidades más amplias para que la oposición discuta la conducta del gobierno.

La pregunta que hemos planteado hace poco puede reestructurarse ahora de la siguiente forma:

> «¿Qué circunstancias aumentan de modo significativo la seguridad del gobierno y de sus antagonistas y favorecen, consecuentemente, las oportunidades de debate público y de la poliarquía?»

Pero antes de constestar a esta pregunta, permítanme que considere otra: ¿Tiene importancia la poliarquía?

2. ¿TIENE IMPORTANCIA LA POLIARQUÍA?

Tal vez algunos lectores piensen que, a fin de cuentas, no importan demasiado las diferencias entre los distintos regímenes políticos. Quizá opinen, con Gaetano Mosca, que en todo régimen siempre hay una minoría rectora que es la que verdaderamente gobierna. El escepticismo de Mosca opone muchos argumentos, y muy ásperos, en desafío a la creencia de que la transformación de un régimen debe tener, necesariamente, consecuencias grandiosas para los ciudadanos de un país, tanto más cuanto que lo que superficialmente parece un cambio de régimen se reduce, a veces, a variar simplemente las personas, la retórica, o los preceptos constitucionales vacíos de contenido.

Sin embargo, son pocos los que mantienen con firmeza la opinión de que las diferencias entre los regímenes —por ejemplo, entre la poliarquía y la hegemonía abierta— son esencialmente deleznables. A mi modo de ver tal suele ser la postura que toman algunos intelectuales que, en el fondo, son demócratas liberales o radicales desilusionados por los fallos palpables de las poliarquías o casi-poliarquías; mientras que, a la inversa, los intelectuales que conocen por propia experiencia la dureza de los regímenes hegemónicos represivos, pocas veces piensan que son diferencias nimias.

Quizá los dos ejemplos más elocuentes sean los de los intelectuales italianos Mosca y Croce que pasaron sus vidas atacando al régimen parlamentario de la Italia anterior al fascismo, a todas luces lamentable e imperfecto. Si bien durante los setenta años anteriores a la unificación y al fascismo la forma de gobierno en Italia recorrió el camino clásico que conduce de la oligarquía competitiva a la poliarquía comprehensiva, los defectos del *transformismo* en los asuntos políticos y del *incivismo* general de los italianos en la vida pública eran demasiado ostensibles para permitir que el régimen parlamentario ganara apoyo suficiente. Pero aunque fueran muchos sus defectos, Mosca supo ver en aquel régimen diferencias importantes y esenciales con respecto al fascismo y, lo que es más, comprendió que por defectuoso que fuera, era muy superior a éste. En su último discurso al Senado italiano, en 1925, Mosca confesó que hablaba

> no sin cierta emoción porque, seamos francos, estamos asistiendo a los ritos funerarios de una forma de gobierno. Nunca hubiera pensado que sería yo el

> encargado de pronunciar la oración fúnebre del régimen parlamentario..., yo, que siempre tuve hacia él una actitud agria, me veo obligado a lamentar su pérdida... Hay que ser sinceros: el régimen parlamentario era mejor.

Pero no le fue permitido beber la pócima amarga como un único gran gesto de pesar: vivió hasta 1941 y fue testigo de todo lo que sucedió, de todo menos de la desintegración de aquel calamitoso nuevo orden. En cuanto a Croce, quien en un principio dio su bienvenida al fascismo, tuvo que admitir, finalmente, que durante todo el tiempo en que había estado vertiendo su desprecio por el régimen parlamentario,

> nunca le habría parecido posible, ni por lo más remoto, que Italia llegara a verse privada de la libertad que tan cara le había costado y que la generación a la que él pertenecía había tenido por una adquisición permanente

Hacia 1945, Gaetano Salvemini, que como intelectual de ideas radicales había criticado ferozmente la Italia de Giolitti, no dudó en admitir que, aun con todos sus defectos, el régimen parlamentario era mucho mejor en actuación y en potencial que lo que después vino, y concluía: «En cuanto a los resultados de la dictadura fascista, en contraste con los de la democracia italiana, ahí están ante nuestros ojos. Esperemos que los italianos no seamos los únicos en aprovechar la lección de esta horrible experiencia» [1].

---

[1] La cita de Mosca está en *The Myth of the Ruling Class,* de James MAISEL, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1958, pp. 225-226. La de Croce está en *Democratic Theory*, de Giovanni SARTORI, Waine State University Press, Detroit, 1962, p. 37. La temprana aceptación del fascismo por parte de Croce se analiza en *Croce, Etico-Politico e Filosofo della Libertà,* de Sartori, Università degli Studi, Firenza, s. d., p. 191. La declaración de Salvemini se recoge en el ensayo introductorio a *Italy in the Giolittian Era! Italian Democracy in the Making, 1900-1914,* de William SALOMONE, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1945, 1960. En su breve ensayo, Salvemini argumenta que el Gobierno representativo que estaba surgiendo en Italia no desmerecía mucho al compararlo con los de Inglaterra y Estados Unidos. Estas opiniones se resumen en su declaración de que «la democracia italiana tal vez hubiera necesitado una generación más de tanteos y errores antes de llegar a ser 'no una democracia perfecta', pero sí una 'democracia menos imperfecta'. La crisis que siguió a la Primera Guerra Mundial fue, sin embargo, fatal para el proceso democrático». Salvemini continúa:

«Considerando restrospectivamente mis treinta años de labor de cruzado, de nada me lamento. Admito, no obstante, que debería haber sido más prudente y moderar mis ataques al Gobierno de Giolitti. El conocimiento que tengo de los hombres que siguieron a Giolitti en Italia, así como de los países donde he vivido durante los últimos veinte años, me han convencido de que él no era ni mejor ni peor que muchos políticos no italianos que le siguieron. Pues mientras nosotros —los cruzados italianos— le atacábamos desde la izquierda acusándole de ser —y lo era— un corruptor de la democracia italiana que se estaba forjando, otros le asaltaban por la derecha por ser demasiado demócrata para su gusto. Nuestras críticas nada hacían para permitirle que dirigiera la evolución de la vida pública italiana hacia formas menos imperfectas de democracia, sino que contribuyeron a la victoria de los grupos militares, nacionalistas y reaccionarios que pensaban que incluso la democracia de Giolitti era demasiado perfecta.»

Si bien un testimonio personal de este tipo no prueba ningún razonamiento, sí previene contra la fácil aceptación de la idea de que el cambio de régimen político no importa demasiado. Pero mucho me temo que analizar razonadamente hasta qué punto y bajo qué condiciones «importa» la naturaleza del régimen, requeriría toda una obra y tengo la intención de no emprender tal hazaña en este libro. Además, si los datos y la teoría distan mucho de ser instrumentos útiles para determinar las condiciones más favorables al desarrollo de los distintos regímenes, todavía son mucho más inservibles por lo que respecta a los distintos resultados (en la actual jerga de la ciencia política, *outputs*) de los diversos regímenes. No obstante, hay muy buenas razones para pensar que la transformación de un régimen hegemónico en otro más competitivo o de una oligarquía competitiva en una poliarquía produce consecuencias significativas.

1. Están en primer lugar las libertades de corte liberal clásico que forman parte de la definición del debate público y de la participación: oportunidades para oponerse al gobierno, para formar organizaciones políticas, para expresarse libremente en materias políticas sin miedo a las represalias del gobierno, leer y oír puntos de vista distintos sobre una misma cuestión, emitir voto secreto en elecciones donde los candidatos de los distintos partidos luchen por obtener esos votos y, tras las cuales, los derrotados acepten pacíficamente la victoria de los ganadores, etc. En las poliarquías firmemente establecidas hace ya tiempo que todas estas libertades perdieron su atractivo de causa nueva, no digamos de apelación revolucionaria. Habiéndose hecho familiares, a medias conseguidas, insuficientes para asegurar una sociedad aceptable, trivializadas a lo largo de generaciones, anegadas en un exceso de retórica, con harta frecuencia se las toma como algo natural, como una herencia de escasa entidad, mientras sus méritos se agrandan, sin duda alguna, para los que las han perdido o nunca las tuvieron. Este fue el tipo de libertades que los críticos del régimen parlamentario italiano, como Mosca, Croce y Salvemini dieron tan por cosa hecha, que no acertaron a prever el grado que podría alcanzar la opresión bajo el nuevo régimen. Para conseguir estas libertades se organizaron las fuerzas más liberales de Checoslovaquia antes de que su revolución fuera detenida por los soviets. En España, llegar a tener estas libertades es la meta común de muchos de los adversarios al régimen dictatorial de Franco.

2. La participación abierta y la competencia política combinadas originan un cambio en la composición política de los dirigentes, especialmente entre aquéllos que obtienen sus cargos por vía electiva, es decir, los miembros del parlamento. Al acceder nuevos grupos al sufragio, los candidatos más afines con las características sociales de los recién incorporados obtienen mayor participación en los cargos electivos. Así, cuando en una oligarquía competitiva el sufragio limitado se ex-

tiende a la clase media crece el número de líderes políticos y de miembros del parlamento procedentes de este estrato. Algo semejante ocurrió cuando se le concedieron a la clase obrera derechos civiles, en especial en aquellos países donde los partidos laboristas o socialistas conquistaron la mayor parte de sus votos [2]. Cuando al acabar la guerra civil norteamericana la Reconstrucción otorgó el sufragio a los negros del Sur, éstos empezaron, por vez primera, a conseguir cargos públicos, pero al extinguirse la Reconstrucción los negros desaparecieron de la vida civil. Posteriormente y tras de reconquistar el derecho a votar, con la aprobación del Acta de los Derechos Civiles en 1964, volvieron otra vez a ocupar cargos públicos [3].

---

[2] Estos cambios resultan del todo evidentes, pero, que yo sepa, carecemos de análisis comparativos. Estudios sistemáticos y de gran alcance han sido realizados por Mattei DOGAN, «Political Ascent in a Class Society: French Deputies 1870-1958», Swaine MARVICK (ed),*Political Decisión-Makers: Recruitment and Performance,* The Free Press, Glencoe, 1961 pp. 57-90, y W.L. GUTTSMAN, *The British Political Elite,* MacGibon and Key, London, 1963. En cuanto a los cambios que se produjeron en Inglaterra después de 1832 resultan evidentes, pero poco sistemáticos. No obstante, compárense los datos de sir Lewis A. AMIER sobre los miembros del Parlamento procedentes de los distritos electorales en 1761 en *The Structure of Politics and the Accession of George III,* 2.ª ed., Macmi— lan, London, 1961, p. 84 ss., con W. Ivor JENNINGS, *Parliament,* Cambridge University Press, Cambridge, 1939, cuadro II, p. 38, y con GUTTSMAN, *The British Political Elite.* En cuanto a los cambios en la composición de las clases sociales y ocupacionales en el parlamente italiano desde 1909 a 1963 (el sufragio universal se introdujo en 1913 y la representación proporcional en 1919), véase S. SOMOGY, L. LOTTI, A. PREDIERI y G. SARTORI, *Il Parlamento italiano, 1946-1963,* Edicioni scientifiche italiane, Napoli, 1963, pp. 160-162, 168-169 y 197-200.

Por lo que respecta a la Argentina y las diferencias de nivel socioeconómico entre los parlamentarios de los partidos políticos dominantes en la Cámara con anterioridad al sufragio universal, en 1911, y de los partidos radical y socialista, que obtuvieron la mayoria de los escaños tras las elecciones de 1916, véase Darío CANTÓN, *Universal Suffrage as an Agent of Mobilization,* informe presentado en el VI Congreso de Sociología, Evian, (Francia), septiembre 1966, p. 24.

[3] El sufragio de los negros bajo la Reconstrucción y sus resultados se analizan en C. Vann WOODWARD, *The Burden of Southern History,* Vintage Boods, New York, 1960, pp. 98-103. para la época actual los datos facilitados por el «Proyecto de educación del votante», del Consejo Regional del Sur, muestran que en el verano de 1968 habían aumentado sensiblemente los porcentajes de negros inscritos para votar. Damos a continuación estos porcentajes seguidos de los correspondientes a los blancos, entre paréntesis: Alabama, 56,7 (82,5); Arkansas, 67,5 (75,2); Florida, 62,1 (83,8); Georgia, 56,1 (84,7); Luisiana, 59,3 (87,9) 50,8; Mississipí, 59,4 (92,4); Carolina del Norte, 55,3 (87,7); Carohna del Sur, 50,8 (65,3; Tennessee, 72,6 (81,3); Texas, 83,1 (72,3); Virginia, 58,4 (57,0). El porcentaje total para todos estos Estados fue de un 62,0 por 100 (78,1). Fuente: Southern Regional Council, Voter Education Proyect, del Registro de Votantes del Sur, verano, 1968 (Southern Regional Council, Atlanta, 1968). En el verano de 1969 se eligieron en los estados del Sur a unos 473 funcionarios públicos negros, entre los que se contaban 17 alcaldes y 200 concejales. Fuente: *Blak Elected Oficials in the Southern States,* memorándum de la American Political Science Association para los miembros seleccionados, agosto 12, 1969, enviado por Emory F. VIA, director, Labor Program, Southern Regional Council, Inc.

Esto no equivale a afirmar que los dirigentes políticos y los parlamentos son siempre una muestra representativa de los distintos estratos sociólogicos, ocupacionales, y demás agrupamientos de la sociedad. No lo son nunca. En las Cámaras legislativas actuales la clase media y las profesiones liberales están super-representadas numéricamente, mientras que los obreros están sub-representados (incluso entre los diputados de los partidos laboristas, socialistas y comunistas), lo mismo ocurre con otras categorías: campesinos y amas de casa, por ejemplo [4]. Pero aun cuando la «clase política» no sea nunca una muestra representativa de las categorías sociales y económicas de un país —y muchos defensores de la democracia representativa sostienen que no necesitan, ni deben serlo [5]—, el sufragio universal junto con la rivalidad política dan lugar a parlamentos cuyos miembros, en el sentido puramente estadístico, son en general más representativos, individual y políticamente, que en ningún otro sistema.

3. A medida que el sistema se hace más competitivo o más representativo, los políticos buscan el apoyo de los grupos que van ganando el acceso a la vida política, y responden de maneras muy diversas a las nuevas oportunidades de participación y de debate público. Los efectos de las respuestas de los políticos pueden ser trascendentes: justamente acabo de describir una de estas respuestas, la de presentar candidatos que hagan pensar a los votantes que, en cierto modo, están «cerca» de ellos. Otra es la de adaptar la retórica, los programas, la forma de gobierno y la ideología a lo que se piensa son los deseos o intereses de los grupos, segmentos o estratos hasta entonces no representados. Y así, el nacimiento de los partidos laborista y socialista en Europa está íntimamente ligado a la concesión del derecho al voto a los estratos rural y obrero. En aquellos países donde los partidos tuvieron cierta libertad para organizarse antes de que se ampliara el sufragio, como ha ocurrido en muchos países que hoy son poliarquías, una de las primeras deman-

---

[4] Sobre Inglaterra véase W. L. GUTTSMAN, «Changes in British Labour Leadership», en *Political Decisión-Makers*, 91-137. Para datos sobre los miembros de la Cámara de los Comunes en las décadas de 1950 y 1960, véase J. BLONDEL, *Voters, Parties and Leaders*, Penguin, Baltimore. 1963, pp. 125-145, Y Peter J. PULZER M, *Political Representation and Elections, Parties and Voting, in Great Britain*, Praeger, New York, 1967, pp. 67 ss.

En cuanto al parlamento italiano posterior a la guerra, véase SARTORI y otros, *Il Parlamento Italiano*, pp. 93-97. Para los miembros del parlamento belga en 1964 véase F. DEBUYST, *La fonction parlementaire en Belgique: Mecanismes d'access et images*, CRISP, Brussels, 1966, pp. 90-109. Debuyst ofrece también cuadros comparativos de los antecedentes profesionales de los miembros de las asambleas legislativas de Bélgica, Francia, Inglaterra, Italia y Estados Unidos (Senado (p. 110), y de los porcentajes de diputados o de altos cargos de los diversos partidos socialistas y comunistas europeos procedentes de la clase media baja o de la clase obrera (p. 113).

[5] Hanna Fenichel PITKIN, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967, cap.4, pp. 60-91.

das de los partidos socialista y laborista fue el sufragio universal. Una vez que las clases trabajadoras tuvieron derecho a votar, dichos partidos organizaron sus actividades con la mira puesta en movilizar estos estratos.

La competencia y la representividad producen modificaciones en el sistema de partidos mismo. Los cambios más drásticos y visibles tienen lugar, claro está, cuando un régimen con un solo partido hegemónico se ve reemplazado de forma súbita por una poliarquía: de repente, la hegemonía unipartidista da paso a dos o más partidos opuestos, como ocurrió en Italia, Alemania y Japón al final de la Segunda Guerra Mundial. El desarrollo de los países donde el acceso a las oportunidades de participación y debate se prolonga durante ciertos períodos mucho más extensos es similar pero más lento. Cuando el sufragio deja de ser exclusivo de los «patricios» y sus clientes, los viejos partidos y sus facciones basados principalmente en conexiones sociales con los «notables» —lazos familiares, de clase, residencia, estilo de vida, y tradición—, se ven desplazados o reforzados por partidos con más garra para atraer a las clases medias. El proceso se repite cuando se otorga a los obreros el derecho al voto.

En Inglaterra el viejo partido «Whigs» dio paso a los liberales tras el Acta de Reforma de 1832; y las «Reform Acts» de 1867 y 1884 facilitaron la formación y crecimiento del partido laborista. En Noruega el forcejeo en torno a la movilización del campesinado en las décadas de 1860 y 1870 condujo a la formación de coaliciones electorales y parlamentarias de derechas e izquierdas. La lucha por el sufragio universal y su obtención en 1900 originó nuevos partidos: mientras que la antigua derecha pasó a ser el Partido Conservador, la vieja alianza de izquierdas se fragmentó en sus principales componentes: liberales, cristianos rurales fundamentalistas, y campesinos, y el partido laborista atrajo a la mayor parte de la clase trabajadora [6]. Si bien los detalles varían de un país a otro, el patrón es similar en el caso de las poliarquías que han tenido un proceso evolutivo muy prolongado.

Los partidos varían también en su estructura y organización. Como se ha dicho muchas veces, la necesidad de movilizar un electorado mayor dejó vía libre para el desarrollo de las «modernas» organizaciones de partidos; pues, al tiempo que creció el electorado, los convenios tradicionales de tipo informal, que daban buenos resultados con un grupo reducido de votantes (muchos de los cuales estaban dominados por los notables), se fueron volviendo inadecuados. En la nueva forma de competencia, el partido que quiera sobrevivir tiene que ir en busca

---

[6] Véase Stein ROKKAN, «Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism», en Robert A. DAHL, (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven, 1966, pp. 70-115, esp. 75-81.

de sus miembros, simpatizantes, seguidores y votantes potenciales, mediante organizaciones a nivel de barriada, sección, célula y demás. Buena parte de estas organizaciones políticas, hoy familiares, se iniciaron en Estados Unidos, el primer país en introducir el sufragio universal, pero suelen aparecer en todo lugar donde la competencia política actúe dentro de un sistema de sufragio amplio. En Inglaterra, por ejemplo, la formación de las asociaciones conservadora y liberal de carácter local, y la famosa Birmighan Caucus pisó los talones al sufragio universal, otorgado en 1867, y al voto secreto, concedido en 1872

Al modificarse la organización de los partidos y penetrar cada vez más profundamente en las zonas rural y urbana aún acaecen más cambios en la vida política: aumentan la competencia y la participación; los partidos nacionales movilizan a sus votantes y disminuye el número de elecciones sin partidos y sin controversia pública. La lucha por ganar afiliados, simpatizantes o votantes aviva la politización del electorado al menos en las etapas iniciales de tal forma, que en los distritos donde los partidos compiten por los votos, la participación del electorado suele ser mucho mayor[8]

4. En todos los países, cuantas mayores oportunidades haya para expresar, organizar, y representar las preferencias políticas, mayor será el número y variedad de preferencias e intereses políticos con probabilidades de estar presentes en la vida política. Por consiguiente, en todo momento y en todo país, el número y variedad de preferencias represen-

---

[7] Véase por ejemplo PULZER, *Political Representation*. Sobre el origen de la Unión Nacional, considerada como el «asistente» del partido conservador, como una organización para atraerse a los nuevos trabajadores de las ciudades que estrenaban derechos civiles, véase R.T. MCKENZIE, *British Political Parties,* Heinemann, London, 1955, p. 146 hasta el final. Sobre las asociaciones liberales en la Birmigham Caucus, véase sir Ivor JENNINGS, *Party Politics,* vol. 2, *The Grouth of Parties,* Cambridge University Press, Cambridge, 1960, pp. 134 ss.

[8] También faltan en este caso datos comparativos transversales a nivel nacional. En Inglaterra el porcentaje de distritos electorales sin oponentes en las elecciones parlamentarias de 1835 fue del 57 por 100; el 43 por 100 en 1868 y el 23 por 100 en 1880. PULZER, *Political Representation,* pp. 61-62. En Noruega, y cuando el partido laborista creó unidades para movilizar a los votantes a nivel local (comunas), la oposición hizo otro tanto, de forma que a partir de 1900 disminuyó el número de comunas rurales que no tenían pluralidad de partidos en las elecciones (del 78 por 100 en 1901 al 2 por 100 en 1959), mientras aumentaba el número de las que tenían listas con dos o más partidos. La concurrencia de votantes era sensiblemente más baja en las comunas en que no se presentaba más que un partido que donde había representación proporcional y listas de varios partidos. Véase Stein ROKKAN y Henry VALEN, *«The Movilization of the Periphery: Data on Turnout Party Membership and Candidate Recruitment in Norway»*, en Stein ROKKAN (ed.), *Approaches to the study of political participation,* The Chr. Michelsen Institute, Bergen, 1962, pp. 111-58, esp. cuadros 2.2.1, y 2.2., pp 144-145. Véase también Torstein HJELLUM, «The Politicization of Local Government: Rates of Change, Conditioning Factors, Effects on Political Culture», *Scadinavian Political Studies,* 2 (1968), 69-93, cuadros 1 y 2, pp. 73-74.

tadas en el proceso político suelen ser mayores cuando su forma de gobierno no es ni una poliarquía ni un régimen mixto; y mayores serán en éste que en una hegemonía. De donde se deduce que en la transformación de una hegemonía en un régimen mixto o en una poliarquía, o de un régimen mixto en una poliarquía, acrecerá el número y variedad de preferencias e intereses representados en el proceso político, cualquiera que sea el país

5. Las consecuencias que acompañan a las formas de gobierno con umbrales de participación y debate público muy bajos son, desgraciadamente, oscuras. Es un campo en el que se hace muy difícil emprender investigaciones transversales a nivel nacional. En este sentido los estudios realizados sobre las variaciones existentes entre los cincuenta Estados de la Unión en lo que concierne a las distintas formas de gobierno, de métodos políticos y de variables socioeconómicas, han llegado a resultados bastante ambiguos sobre las correlaciones que se dan entre las variaciones en la forma de gobierno y las que se producen en la competencia y participación política, aunque, naturalmente, en este caso la escala de variabilidad sea sensiblemente más limitada que la que se puede aplicar a las naciones Debido a que determinados factores, como el nivel de desarrollo socioeconómico del país, o las características de sus sistemas sociales y económicos inciden notablemente en la forma de gobierno, bien pudiera ser que el carácter del régimen ejerza sobre las acciones del gobierno un efecto muy poco independiente.

Quizá tengamos que considerar otros aspectos para calibrar el impacto del régimen en la forma de gobierno y, sobre todo, en las actividades de éste que comprendan la aplicación de coacciones físicas muy severas a un gran número de personas. Cuanto más bajas sean las barreras para el debate público y mayor el número de personas incluidas en el sis-

---

[9] En la introducción a *Regimes and Oppositions*, Yale University Press, New Haven, 1971, he desarrollado ampliamente este punto.

Los primeros análisis estadísticos indican que algunas variables políticas, como la participación en el voto y la competencia entre partidos tenían muy poca relación con la forma de gobierno: el factor decisivo para explicar esa relación era el nivel de desarrollo socieconómico expresado, por ejemplo, por la renta per cápita. Thomas R. DYE, *Politics, Economics and the Public,* Ran McNally, Chicago, 1966, y Richard E. DAWSON y James A. ROBBINSON, «Inter-party Competition, Economic Variables and Welfare Policies in the American States», *Journal of Politics*, 25 (1963), 265-289. Véase también Ira SHARKANSKY, *The politics of taxing and spending*, Bobbs-Merrill, Indianapolis, 1969, pp. 121-145. Los análisis más recientes indican, sin embargo, que las variables políticas sí tienen efectos. Charles F. CNUDDE y Donald J. McCRONE, «Party Competition and Welfare Policies in the American States», *American Political Science Review*, 53 (septiembre 1969), 858-66; Ira SARKANSKY y Richard I. HOFFERBERT, «Dimensions of State Politics, Economics and Public Policy», *ibíd.*, pp. 867-878, y Brian R. FRY y Richard F. WINTERS, «The Politics of Redistribution», *ibíd.*, 54 (junio, 1970), 508-522.

tema político, mayores son también las dificultades con que tropieza el gobierno de un país para adoptar y hacer cumplir métodos que exijan la aplicación de sanciones rigurosas a porcentajes relativamente inportantes de la población; y menores son las probabilidades de que lo intente siquiera.

La evidencia sobre este punto es impresionante, si bien, hasta donde tengo conocimiento, jamás ha habido ninguna poliarquía que haya tomado nunca medidas ni siquiera parecidas a la coacción aplicada en profundidad y extensión por el gobierno de la U.R.S.S., con motivo de la colectivización obligatoria de la tierra, durante los años 1931-1932 en que se deportó a millones de personas a los campos de trabajo de Siberia, o murieron de hambre o fueron ejecutados. Las purgas de Stalin en los años treinta todavía llevaron a la prisión, tortura o muerte a algunos millones más [11]. La política de exterminación de sus antagonistas y del pueblo judío seguida por Hitler es de sobra conocida para insistir sobre ella. En los regímenes hegemónicos los cambios de jefatura y de planes de acción básicos suelen implicar derramamientos de sangre. Cuando Indonesia se convirtió bruscamente de una dictadura procomunista en otra anticomunista por los menos un cuarto de millón de personas perdieron sus vidas en unos pocos meses [12], y a finales de 1969 se encarceló a unas 116.000 personas sospechosas de simpatías procomunistas [13].

Con todo esto no quiero decir que en las hegemonías tengan que darse, inevitablemente, esta clase de coacciones, ni tampoco en los regímenes mixtos, sino que el riesgo es mayor, mientras que no ocurre lo mismo con las poliarquías. La excepción manifiesta, que enseguida acude a la mente, no hace más que confirmar la regla. En el capítulo 6

---

[11] Sobre estos puntos tal vez nunca lograremos datos reales. En su famosa carta, el físico ruso Andrei D. Sajarov da una cifra superior a 15 millones de muertos atribuibles a Stalin, cifra que es aceptada por muchos intelectuales rusos (*New York Times*, julio 22, 1968, p. 15). Robert CONQUIEST, en su meticulosa y detallada relación —si bien desde una posición hostil— estima que la colectivización produjo «unos cinco millones y medio de muertos por el hambre y sus efectos y «unos tres millones más que perecieron en los campos de trabajo que empezaban a funcionar». Según CONQUEST, «las cifras más precisas» arrojan una población de casi cinco millones» confinados en los campos de trabajo en 1933-35 y de seis millones de 1935-1937; para 1938 acepta la cifra de «unos ocho millones de personas que sufrían purgas en los campos». De los internados en esos campos entre 1936-1938 cree que murieron «unos tres millones» (*The Great Terror, Stalin's Purge of the Thirties*, Macmillan, New York, 1968, pp. 23-24, 333, 335-336).

[12] Donald HINDLEY, quien llevó a cabo algunas entrevistas en Indonesia de mayo a diciembre de 1967, declara que «en total, tal vez murieran asesinadas unas 250.000 personas y otras tantas fueran encarceladas y confinadas en los campos de concentración». No obstante, en una advertencia a su estudio señala que «observadores extranjeros bien informados estimaron que el número de muertos llegaba al millón» [«Dilemmas of Consensus and Division: Indonesia's Search for a Political Format», *Government and Opposition*, 4 (invierno, 1969), 79].

[13] *New York Times*, junio 22, 1970, p. 8.

explicaré que para que los blancos coaccionen a los negros del sur de Norteamérica, esta región ha tenido que desarrollar un sistema doble: un tipo de poliarquía para los blancos y una hegemonía para los negros. Es importante no olvidarse de esta situación, no ya por el prurito de aquilatar las definiciones, o por «salvar» la poliarquía a toda costa, sino precisamente a causa de la generalización de carácter empírico que viene a reforzar: si el Sur hubiera permitido que los negros emancipados participaran en el sistema de debate público no habría tenido que someterlos a la represión sistemática mediante la coacción y el temor, porque según mi opinión, era una minoría demasiado numerosa, y sólo excluyéndola a la fuerza de la poliarquía podía mantenerse ese régimen de opresión y terror en aquella región. Precisamente, y en la misma medida en que se han excluido a los negros en Norteamérica, debe restringirse para este país la denominación de poliarquía totalmente representativa [14]. De hecho era entonces menos representativa que la mayoría de los países después de la Primera Guerra Mundial, ya que respecto a la adopción del sufragio universal ningún otro país con régimen poliárquico excluía a un grupo tan numeroso, excepción hecha de Suiza y de la poliarquía transitoria establecida en Argentina. (No sería del todo irrazonable definir la poliarquía como un régimen que requiere una representación mayor de la que había en Estados Unidos por esa época, en cuyo caso habría que clasificar a este país como casi poliarquía.)

El ejemplo de Estados Unidos sugiere una última puntualización con respecto a las consecuencias de los regímenes a causa de su acción política. Yo no creo que las democracias tengan mayor consideración que otros régimenes con las personas a las que privan de sus derechos cívicos. Entre los grupos excluidos estaban (y todavía lo están en alguna medida) los negros que vivían en el sur de Norteamérica, pero en todas las poliarquías están excluidos los extranjeros que vivan fuera de las fronteras del país en cuestión. Y aun cuando no haya razones para pensar que sean peores, tampoco puede decirse que los países con regímenes poliárquicos sean mejores que los otros a la hora de satisfacer los intereses de las personas que viven al otro lado de sus fronteras.

6. Se podría especular sobre las consecuencias derivadas de las diferencias entre los regímenes. Así, por ejemplo, cabe la posibilidad de que si las diferencias persisten durante períodos de tiempo muy prolongados, los distintos regímenes influyan en las creencias, actitudes, cultura y personalidad de sus ciudadanos. Como veremos en el capítulo 8, estas diferencias se tratan como variables intervinientes o independien-

---

[14] Los negros del Sur sumaban el 10,3 por 100 de la población de los Estados Unidos en 1900, el 8,4 por 100 en 1920 y el 6,8 por 100 en 1950 (U. S. Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1957*, Government Printing Office, Washington D. C., 1961, pp. 7 y 12).

tes que afectan a los regímenes. Pero también es razonable pensar que haya una interacción recíproca entre este tipo de factores y el carácter de un régimen: si los factores influyen en las oportunidades que ofrece un régimen determinado, al cabo del tiempo la naturaleza del régimen actúa sobre las creencias, actitudes, cultura y, quizá incluso, sobre las personalidades que tienen probabilidades de desarrollarse en dicho país. Estas últimas frases contienen perspectivas fascinantes y fundamentales, pero, asimismo, son tantas las alternativas hipotéticas admisibles, y es tan difícil poder juzgarlas a la luz de una evidencia satisfactoria que no insistiré en esta obra sobre tal punto.

La fuerza del argumento queda, no obstante, suficientemente aclarada. Parece lógico pensar que regímenes distintos tengan consecuencias distintas, y aunque muchos puedan negar la importancia de dichas consecuencias, al menos tanto los defensores de la poliarquía como sus adversarios concuerdan en que son verdaderamente significativas y trascendentes. Si los resultados de la poliarquía no fueran distintos de las consecuencias de los regímenes no poliárquicos, o si no carecieran de importancia, no habría razón para preferir la poliarquía a una dictadura unipartidista, o al contrario. Aunque, seguramente, muchos lectores opinen que estas consecuencias son de verdad importantes, sobre todo las primeras.

La causa de la controversia en torno al mérito relativo de la poliarquía frente a los regímenes hegemónicos o mixtos tal vez no estribe tanto en los resultados que deben esperarse del debate público y de la representación que antes hemos analizado, como en las consecuencias de otras características. Por ejemplo, se ha dicho que, hoy por hoy, en la mayoría de los países africanos es preferible el régimen de un solo partido, porque expresa un consenso o solidaridad naturales, o porque es necesario para conseguir el desarrollo económico, para construir la nación al margen de las distintas subculturas del país, o para asegurar la estabilidad política. Como muy convincentemente ha demostrado S. E. Finer, algunos de estos argumentos son intrínsecamente contradictorios —no se puede, lógicamente, defender el partido único como expresión del consenso «natural» y, a renglón seguido, alegar que se precisa para construir la solidaridad nacional al margen de diferencias y discordias tribales: la verdad es que los hechos parecen desmentir todas las ventajas imputadas a los regímenes de partido único[15]

Pero no es mi propósito entablar aquí y ahora la defensa de la poliarquía. Me basta con poner de manifiesto las importantes consecuencias que se derivan de reducir los obstáculos que impiden el debate público y

---

[15] S. E. FINER, «The One-Party Regimes in Africa: Reconsiderations», *Government and Opposition*, 2 (julio-octubre, 1967), 491-508.

de aumentar el número de personas con facultad para participar en él. Creo yo que muchos estarán de acuerdo conmigo en que no ya sólo estas consecuencias son importantes, sino deseables, en que muchas veces —si no siempre— sus beneficios compensan con creces las consecuencias adversas, y que en tales casos merece la pena luchar por el beneficio neto resultante.

El esquema conceptual utilizado por mí en este libro refleja mi compromiso (quizá algunos lo llamen «sesgo») en favor de la poliarquía y contra los regímenes menos democratizados. (Lo que tal vez no sea tan palpable, puesto que tiene menos relación con el tema de este libro, es un sesgo en favor de una democratización mayor de las poliarquías.) No obstante, yo no doy por hecho que, invariablemente, sea de desear la transformación de las hegemonías en poliarquías. Quiero dejar de una vez por todas bien establecida mi convicción de que el tránsito de una hegemonía a una poharquía suele *ser* deseable y esta creencia mía es uno de los motivos para analizar el tema de este libro, y para formular las preguntas y conceptos básicos en la forma que lo hago.

En términos estrictos, sin embargo, se pueden estudiar los interrogantes que se plantean en esta obra y emplear los conceptos que en ella se exponen sin ideas preconcebidas de ningún tipo sobre el deseo de cambio en favor de una dirección determinada. La verdad es que incluso los que mantienen la postura extrema, es decir, que *nunca* es deseable el cambio de la hegemonía a la poliarquía tendrían que reconocer, creo yo, las condiciones que se requerirían para impedir tal cambio. En este sentido el análisis pretende ser independiente de mis compromisos o inclinaciones en favor de la poliarquía, si bien dadas las dificultades para el análisis de los datos en este estadio, tal vez no tenga demasiado éxito.

Finalmente, quiero dejar bien claro que no doy por hecho que el tránsito de la hegemonía a la poliarquía sea históricamente inevitable. Al igual que todavía es dudoso el triunfo de la tercera oleada de democratización —y aún pudiera ocurrir una limitación regresiva de las oportunidades de debate público que hoy existen en las poliarquías, así también resultaría absurdo suponer que una especie de ley histórica del desarrollo impone a las sociedades, inevitablemente, el paso de la hegemonía política al debate público— o, en último caso, en la dirección opuesta. Como quiera que las modernas naciones-estado han desarrollado movimientos en ambas direcciones, unos cuantos casos bien conocidos bastarán para echar por tierra cualquier ley sobre desarrollo en un sentido único: El pasado de Argentina, Brasil, Alemania, Italia, Rusia, Checoslovaquia y Japón, por ejemplo, son un buen motivo de reflexión. Como ya veremos, del análisis que se hace en la presente obra se infiere, entre otras cosas, que las condiciones más favorables para la poliarquía son comparativamente poco comunes y no se consiguen fácilmente.

Volviendo ahora a la pregunta planteada al final del capítulo ante-

rior, ¿qué condiciones favorecen significativamente las oportunidades para el debate público y la poliarquía?, digamos que en los capítulos siguientes examinaremos las consecuencias de siete series de condiciones: secuencias históricas, grado de concentración en el orden socioeconómico, nivel de desarrollo socioeconómico, desigualdades, segmentación subcultural, control extranjero y creencias de los activistas políticos.

3. SECUENCIAS HISTÓRICAS

Partiendo de nuestra pregunta inicial podemos considerar los procesos históricos bajo dos aspectos con ella relacionados: la trayectoria específica o secuencia de las transformaciones de un régimen, y el camino que sigue para instaurarse.

EL CAMINO HACIA LA POLIARQUIA

¿Tiene importancia la secuencia? ¿Son determinadas secuencias más aptas para alcanzar la seguridad mutua y, seguidamente, facilitar el tránsito a un régimen más poliárquico? Las dos figuras que en el primer capítulo representan las dos dimensiones de la democratización que vamos a considerar, permiten un número infinito de caminos. La historia ha trazado ya algunos de ellos. Pero, aun limitando la imaginación a la historia y el sentido común, hallaríamos e inventaríamos más caminos de los que cabe analizar. En mi interés por utilizar una teoría razonablemente manejable y concisa voy a enfocar este estudio desde un ángulo más limitado. Empecemos, pues, por considerar sólo tres caminos posibles hacia la poliarquía:

I. La liberalización precede a la capacidad de representación:

   A. Una hegemonía cerrada aumenta las oportunidades de debate público y, por tanto, la transformación en una oligarquía competitiva.

   B. La oligarquía competitiva se transforma entonces en una poliarquía, al aumentar la capacidad de representación del régimen.

---

[1] Éste es también el tema central en la obra de Barrington MOORE, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Beacon Press, Boston, 1966. Sin embargo, como el subtítulo sugiere, MOORE se ocupa de variables distintas y de secuencias históricas más extensas. Además, prefiere ignorar la experiencia de los países pequeños basándose en argumentos que a mí me parecen poco convincentes (p. 13).

II. La capacidad de representación precede a la liberalización.

A. La hegemonía cerrada se abre haciéndose representativa.

B. La hegemonía representativa se transforma seguidamente en una poliarquía al aumentar las oportunidades de debate público.

III. La vía rápida: Una hegemonía cerrada se convierte abruptamente en una poliarquía al otorgarse de forma repentina el derecho al sufragio universal y al debate público.

Estos tres caminos se representan gráficamente en la figura 3.1. El primero es una aproximación bastante exacta a la trayectoria emprendida por Suecia e Inglaterra [2]. El segundo es, más o menos, el camino to-

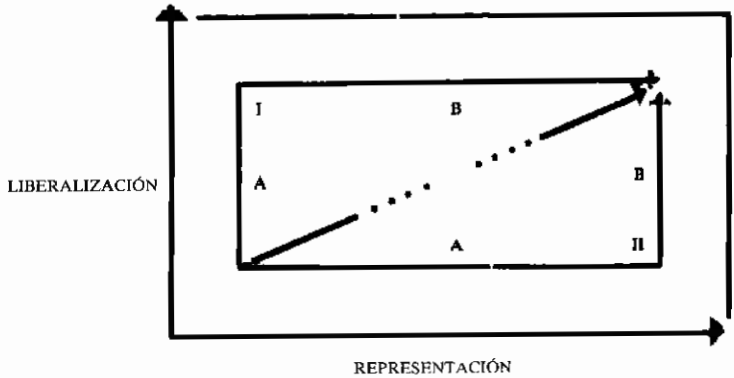


FIGURA 3.1. Algunas trayectorias hacia la poliarquía.

[2] Por supuesto que sus trayectorias no fueron tan esquemáticas como lo que indica el diagrama. Por ejemplo, hasta que empezaron a sentirse los efectos del Acta de Reforma de 1832, referente al sufragio, en muchos distritos los candidatos respaldados por los notables salían electos sin que ningún contrario se les opusiera. «De las 22 ciudades con más de 1.000 votantes, en 1761 fueron 11 a las urnas, y de las 22 ciudades con 500-1.000 votantes, fueron 12, mientras que de los 201 distritos restantes sólo 18, es decir, se luchó en más de la mitad de los grandes municipios y aproximadamente en uno de cada diez de los distritos restantes» (Sir Lewis NAMIER, *The Structure of Politics and the Accession of George III*, MacMillan, London, 1961, p. 83). En fecha tan avanzada como 1830, las elecciones de los condados solían celebrarse sin opositores: «En los cuarenta condados de Inglaterra y Gales sólo hubo en 1830 nueve en los que hubiera lucha electoral, el mismo número que en 1820, y en 1831 hubo once, uno más que en 1826. En la mayoría de los condados los grandes terratenientes nombraban los candidatos, casi siempre por acuerdo entre ellos, para evitar los gastos de la elección y no perturbar la paz del condado» (Sir Ivor JENNINGS, *Party Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1961, p. 81). Incluso en 1833, año en que tuvo lugar la primera elección bajo el Acta de Reforma, casi un tercio de los distritos electorales quedaron sin oponentes (*ibíd.*, p. 84, n. 1).

mado por Alemania desde el Imperio hasta Weimar. El tercero es semejante al seguido por Francia desde 1789 a 1792 (aunque dadas las diversas restricciones que pesaban sobre el derecho a votar y la libertad para organizarse, tal vez debiera describirse este caso como casi-poliarquía) [3].

Quizá la secuencia que más comúnmente comparten las poliarquías más antiguas y estabilizadas esté muy próxima a la primera trayectoria, es decir, en todas ellas los procedimientos políticos competitivos han precedido al aperturismo en la participación [4]. Como resultado de ello, las reglas, las prácticas y la cultura de las formas de acción política se desarrollaron primeramente entre una elite reducida, y la transición crítica de la acción política sin partidos a la competencia partidista acaeció, inicialmente, dentro de este grupo restringido. Si bien la transición fue pocas veces fácil y el conflicto entre los partidos con harta frecuencia áspero y enconado, la dureza del conflicto quedaba mitigada por los lazos

---

[3] Alrededor del 60 por 100 de los hombres adultos tenían derecho a votar según la ley electoral de 1789. Bajo un sistema de elección indirecta, estos «ciudadanos activos» elegían delegados que, a su vez, nombraban a los diputados. Si bien se discute el número exacto, probablemente no se podría calificar de delegados a más del 45 por 100 de los hombres adultos. Véase R. R. PALMER, *The Age of the Democratic Revolution: The Challenge*, Princeton University Press, Princeton, 1959, apéndice V, pp. 522 ss., y Peter CAMPBELL, *French Electoral Systems and Elections, 1789-1957*, Faber and Faber, London, 1958, pp. 50-57. La Ley Electoral de 1792, de acuerdo con la cual se eligió la Convención, introdujo el sufragio para los hombres, aunque conservaba las elecciones indirectas; la Constitución de 1793 otorgaba el sufragio universal a los hombres, pero nunca se aplicó. «En todas las elecciones celebradas en este período dejaron de votar gran número de electores. En 1793 solamente votaron 700.000 de un electorado de 7.000.000. En los referéndums a las sucesivas constituciones se abstuvo de votar entre un tercio y cinco sextos del electorado. Durante la República, los candidatos de todas las facciones, así como los que les apoyaban, practicaron todo tipo de corrupciones, fraudes, violencias e intimidaciones, impidiendo que votaran los electores que tenían ideas contrarias y privando del derecho al voto a los que se sospechaba que eran contrarios» (CAMPBELL, p. 57). Además, la Ley Le Chapelier prohibía las organizaciones económicas de obreros —y también teóricamente, aunque no en la práctica, de comerciantes y empresarios— (Val R. LORWIN, *The French Labor Movement*, Harvard University Press, Cambridge, 1954, p. 4).

[4] Obviamente, esta descripción comprimida ignora las variaciones que en otro contexto cualquiera serían vitales para explicar las diferencias entre los sistemas europeos actuales —el sistema de partidos—, por ejemplo. El análisis más completo que yo conozco de las distintas trayectorias históricas de los países europeos y sus consecuencias políticas puede encontrarse en la obra de Stein BOKKAN. Véase su «The Comparative Study of Political Participation, en A. RANNEY (ed.), *Essays on the behavorial study of politics*, University of Illinois Press, Urbana, 1962, pp. 45-90; «Mass Suffrage, Secret Voting and Political Participation», *Arch. Eur. Social*, 2 (1961), 132-152; «Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments» (con S. M. LIPSET), en Stein ROKKAN y Seymur Martin LIPSET (eds.), *Party Systems and Voter Alignments*, The Free Press, New York, 1967, pp. 1-64, y «The Structuring of Mass Politics in the Smaller Eureopean Democracies: A Developmental Typology», Ponencia presentada en la Asociación Internacional de Ciencia Política, Bruselas, septiembre 1967.

de amistad, familia, intereses, clase e ideología, que persistían en el reducido grupo de notables que dominaban la vida política del país. Posteriormente, y al admitir a otros estratos sociales en la actividad política, resultó mucho más fácil socializar estos nuevos grupos dentro de las normas y prácticas de política competitiva ya desarrolladas entre las elites y, por regla general, ellos aceptaron muchas de las garantías mutuas, si no todas, conseguidas tras varias generaciones. Como consecuencia de esto ni los nuevos estratos, ni los que hasta entonces habían detentado el poder y ahora veían sus puestos amenazados, pensaron que el precio de la tolerancia fuera tan alto que sobrepasara el precio de la represión, tanto más cuanto que ésta traería consigo la destrucción de un sistema de seguridad mutua ya muy desarrollado.

Los otros dos caminos son mucho más peligrosos y por lo mismo llegar a un sistema viable de seguridad mutua es, en el mejor de los casos, un asunto difícil. Cuanto mayor sea el número de personas y la variedad y disparidad de intereses en juego, más difícil será el cometido y exigirá mucho más tiempo. La tolerancia y la seguridad mutuas tienen más probabilidades de desarrollo en una pequeña elite que comparta perspectivas similares, que entre una complicada y heterogénea colección de dirigentes que representen estratos sociales cuyas metas, intereses y actitudes abarquen los matices más diversos. He aquí la razón de que el primer camino tenga más probabilidades que los otros dos de producir el cambio estable de la hegemonía a la poliarquía.

El tercer camino acorta drásticamente el tiempo para aprender las complejas artes de la mutua comprensión y para llegar al sistema, tal vez exageradamente sutil, de la seguridad mutua. El segundo caso exige que este sistema de seguridad mutua se elabore no en el seno de una elite pequeña y relativamente homogénea, sino entre los líderes que representan a todos los estratos sociales y puntos de vista de la sociedad o, cuando menos, a una porción muy amplia de esta sociedad.

No parecen existir muchos casos claros, si es que hay alguno, en que el atajo se haya seguido con éxito [5]. Qué duda cabe de que en Italia,

---

[5] El caso de Dinamarca parece ser en cierto modo anómalo, pero no conozco muchos detalles para poder juzgarlo debidamente. Bajo la constitución de 1665 el poder del monarca era absoluto y durante los dos siglos siguientes el país fue gobernado por una administración muy centralizada a las órdenes del rey. La Revolución Francesa de julio de 1830 decidió al monarca a establecer cuatro asambleas consultivas, y estimulado por la revolución de 1848, el mismo rey proclamó una constitución que confiaba el poder legislativo al Reigsdag. Se concedió el sufragio a todos los hombres mayores de treinta años, excepción hecha de los sirvientes y mozos de cuadra que no tuvieran casa propia y de los que recibieran o hubieran recibido subsidio de pobreza. En este sentido, Dinamarca tomó la vía rápida. Ahora bien, el voto para la Cámara Baja era público, levantando la mano; para la Cámara Alta, el voto era indirecto y según la Constitución de 1886 los terratenientes y ciudadanos pudientes (que pagaban impuestos elevados) dominaban dicha cámara. Ade-

Alemania y Japón, la hegemonía actuante fue derrocada por las conquistas militares de la Segunda Guerra Mundial y sus regímenes reemplazados por una poliarquía representativa, pero todos estos casos encierran una gran dosis de ambigüedad pues en los tres países, y antes de que la dictadura tomara el poder, se venía realizando la transición hacia métodos de política competitiva y algunas de las viejas tradiciones de ésta reaparecieron tras la destrucción de la dictadura. En Japón la continuidad de la monarquía contribuyó a infundir cierto grado de legitimidad tradicional al nuevo régimen de política competitiva.

Además, en cada uno de estos casos no se abatió a la dictadura desde dentro, sino desde fuera y mediante una abrumadora derrota militar por la que los países vencedores y sus fuerzas de ocupación barrieron de la vida pública a los dirigentes de las antiguas dictaduras y durante algunos años fueron quienes decidieron todas las cuestiones de importancia. Por todas estas razones, y algunas más sin duda, los nuevos regímenes no se vieron entorpecidos por conflictos sobre su legitimidad, que hubieran sido fatales, ni les molestaron para nada las acusaciones lanzadas por los portavoces de los antiguos regímenes. Sin embargo, estos tres casos sirven para demostrar que, bajo determinadas circunstancias, extremadamente insólitas, el cambio brusco de la hegemonía a la poliarquía puede resultar en regímenes bastante estables; pero también es evidente que son casos únicos en la historia.

El segundo camino también tiene sus riesgos. Cuando se amplía el sufragio *antes* de que las elites hayan dominado y aceptado los métodos políticos competitivos, lo más probable es que la búsqueda de un sistema de garantías mutuas sea muy compleja y lleve mucho tiempo. En el intervalo, y cuando surja algún conflicto, no hay seguridad absoluta de que sea bueno tolerar a la parte contraria: ya que las reglas del juego político son ambiguas, y la legitimación del método competitivo es muy débil, a veces puede ocurrir que el precio de su supresión no parezca excesivo. El peligro está, pues, en que antes de que el clima de seguridad mutua entre los contendientes llegue a fortalecerse, el régimen competitivo que está naciendo y que, lógicamente, atraviesa una situación precaria, se vea desplazado por la hegemonía de uno de los contrincantes.

Si bien el primer camino parece el más seguro de todos, no es muy

---

más, el monarca rechazó la propuesta de que los ministros fueran responsables ante el parlamento; a partir de 1901 la responsabilidad fue *de facto*, y después de 1915, *de jure*. La Constitución de 1919 estableció el sufragio universal para hombres y mujeres mayores de veintinueve años y abolió el sufragio de los privilegiados para la Cámara Alta. De forma que en 1849 Dinamarca tomó un atajo hacia el sufragio amplio y el aumento palpable de las oportunidades para el debate público, y demoró durante medio siglo el tránsito final hacia las ocho garantías institucionales que se citan en el cuadro 1.1. La experiencia política danesa ha merecido tan pocos estudios sistemáticos que no estoy seguro de su conexión con el tema que se trata en este capítulo.

probable que se siga en el futuro, pues, como ya hemos visto, muchos países con regímenes hegemónicos son también representativos. Solamente una minoría pequeña de naciones niega el sufragio a un número superior al 10% de los hombres, y posiblemente no haya más de media docena de monarquías tradicionales o de dictaduras que no hayan querido otorgar el sufragio a todos los ciudadanos. Para el futuro lo más probable es que se extienda el voto, no que se restrinja; históricamente el proceso parece haber marchado en una sola dirección: una vez concedido el voto, rara vez se suprime. A este respecto las oscilaciones habidas en Francia entre 1789 y 1848, en las que alternaba un electorado masculino muy amplio o universal con otro muy limitado, parecen ser excepciones. Tampoco es muy probable que los pocos regímenes que todavía no han otorgado a sus ciudadanos el derecho a votar sigan la primera trayectoria, pues aunque las demandas insistentes en pro de la liberalización estén empezando a presionar al gobierno, lo más probable es que éste no tenga ni la menor intención de hacer concesión alguna, por pequeña que sea. Ahora bien, al otorgar el sufragio la hegemonía puede revestirse con los símbolos de algunas de las legitimidades de la «democracia» a un precio bajo, en principio, para sus líderes.

Podemos, pues, sintetizar nuestra argumentación en cuatro enunciados:

1. El primer camino tiene más probabilidades de llevar al grado de seguridad mutua necesario para la estabilidad de un régimen de debate público.
2. Pero esta trayectoria ya no es viable para la mayoría de los países con regímenes hegemónicos.
3. De aquí que la liberalización de las casi hegemonías corra el grave riesgo de fracasar debido a lo difícil que es elaborar un sistema de seguridad mutua en caso de sufragio universal y de acción política de las masas.
4. Ahora bien, se pueden reducir los riesgos de fracaso si las medidas liberalizadoras se acompañan de la búsqueda tenaz y fructuosa de un sistema de garantías mutuas.

INSTAURACIÓN DEL RÉGIMEN COMPETITIVO

¿Tiene importancia la forma de iniciarse un régimen competitivo? Por iniciación quiero significar el ejercicio del poder, de la influencia, o de la autoridad para instaurar o legitimar un régimen —en este caso, el régimen competitivo—. Desde esta perspectiva, la iniciación pone el acento en los procesos de transición que, conceptualmente hablando, están en algún punto intermedio entre los caminos hacia la poliarquía que acabamos de considerar y la persistencia del régimen una vez que se

haya llegado al poder. Aunque los límites entre trayectorias, iniciación y persistencia se confundan, el concepto de la instauración [6] nos ayuda a concentrarnos en un factor importante en el desarrollo de los regímenes competitivos.

Una forma de decidir si importa la forma de iniciarse un régimen es considerar alguna de las vías por las que en el pasado se iniciaron las poliarquías o casi poliarquías. Las principales son:

I. En el seno de una nación-estado independiente:

   A. El antiguo régimen se transforma mediante un proceso evolutivo: el nuevo régimen lo inician desde el poder líderes que acceden, más o menos pacíficamente, a las demandas en favor de cambios y participan en la instauración de la poliarquía o casi poliarquía.

   B. El antiguo régimen se transforma mediante una revolución: nuevos líderes inician el nuevo régimen y derrocan el régimen existente, instaurando una poliarquía o casi poliarquía.

   C. El antiguo régimen se transforma por medio de la conquista militar: tras la derrota militar, las fuerzas de ocupación contribuyen a instalar una poliarquía o casi poliarquía.

II. En un país dependiente y hasta entonces dominado por otro Estado:

   D. El antiguo régimen se transforma mediante procesos evolutivos: el nuevo régimen se nutre de la población autóctona cuyos líderes inician la poliarquía o casi poliarquía sin un movimiento nacional de independencia o una dura lucha contra la nación colonizadora.

   E. El antiguo régimen se transforma, como parte de la independencia nacional, en el curso de una «revolución» contra el poder colonial; el nuevo régimen lo inician los dirigentes del movimiento nacional de independencia que instauran la poliarquía o casi poliarquía durante la lucha por la independencia nacional o tras la victoria.

En el cuadro 3.1 se dan ejemplos de iniciación de las poliarquías.

Si bien estos ejemplos muestran que las poliarquías no han seguido un proceso uniforme en su iniciación, también indican que las diversas

---

[6] Estoy en deuda con mi colega Juan LINZ por insistirme en la importancia que tiene la vía por la que se inicia el régimen competitivo.

alternativas pueden no ser igualmente propicias. Un número desproporcionado de poliarquías estables se han iniciado, siguiendo el primer camino, mediante la evolución pacífica en el seno de una nación-estado ya independiente; o bien la cuarta trayectoria, mediante la evolución pacífica dentro de un país dependiente. Tal vez la razón haya de buscarse en el hecho de que la evolución pacífica tiene mayores probabilidades de desembocar en una poliarquía respaldada por el sentido de legitimidad compartido por la gran mayoría. Si los que detentan el poder acceden pacíficamente a las demandas y participan en los cambios, si se gana su consentimiento, la legitimidad inherente al antiguo régimen se transfiere intacta al nuevo, y el proceso de tránsito pacífico, tan importante para la poliarquía, adquiere legitimidad.

CUADRO 3.1

Procesos de instauración de las poliarquías

I. En el seno de una nación-estado ya independiente:

A. Mediante procesos evolutivos
- Inglaterra
- Bélgica
- Chile
- Costa Rica
- Dinamarca
- Japón (Restauración Meiji a la década de 1930)
- Países Bajos
- Noruega
- Suecia
- Suiza
- Uruguay

B. Por colapso o derrocamiento revolucionario del antiguo régimen
- Francia (1789-1792, 1848, 1870)
- Alemania (1919)
- Austria, Primera República (1918)
- España (1931)

C. Por conquista militar (todas ellas tras la Segunda Guerra Mundial)
- Austria (Segunda República)
- República Federal Alemana
- Italia
- Japón

II. Dentro de un Estado dependiente:

D. Por procesos evolutivos
- Australia
- Canadá
- Islandia
- Nueva Zelanda
- Filipinas

E. Tras la lucha por la independencia nacional
Finlandia
India
Irlanda
Israel
Estados Unidos

En comparación con el primer proceso, el segundo o instauración tras el colapso abrupto o el derrocamiento revolucionario del antiguo régimen, es poco frecuente: en los tres casos más destacados —Revolución Francesa, Alemania de Weimar y República Española—, a la revolución o al colapso siguió un régimen inestable que pronto retrocedió a la hegemonía. ¿Fue accidental este retroceso? Probablemente no, ya que en los casos en que no se produce la evolución pacífica o no es posible que suceda, y surge la revolución, son mucho mayores las probabilidades de que se ponga en duda la legitimidad del nuevo régimen. El colapso súbito de un sistema deja al que viene a ocupar su lugar sin el legado de la legitimidad; la iniciación revolucionaria del nuevo régimen legitima a su vez el empleo de la revolución contra sí mismo, de forma que los años más críticos para la existencia de un régimen son sin duda los primeros, cuando se ataca su legitimidad y todavía pervive la lealtad al sistema antiguo.

El tercer proceso ha probado sobradamente que puede llevar a poliarquías sorprendentemente estables, viendo los únicos cuatro países que recientemente las han instaurado tras la conquista militar. Ya se han indicado algunas de las razones que pudieran explicar la estabilidad de estas poliarquías instaladas después de la victoria de los aliados en la Segunda Guerra Mundial; ya dije también que posiblemente éstos serían casos únicos en la historia.

El quinto proceso es el más familiar a los americanos y también el más afín con ellos, al menos retóricamente. Tanto en Estados Unidos, como en Finlandia, Irlanda, Israel e India, el movimiento de independencia fundió la idea nacionalista con la ideología del gobierno representativo y del liberalismo político; de forma que la idea democrática se vio reforzada por la del nacionalismo: atacar a la democracia representativa era atacar a la nación. El éxito del movimiento en conseguir la independencia nacional eliminó sobradamente a los principales partidarios del régimen anterior: muchos de los agentes del antiguo poder colonial regresaron a la nación colonizadora, o se exiliaron para siempre del nuevo Estado, como en el caso de los Tories que se trasladaron al Canadá tras la Revolución Americana, o como sucedió en Irlanda y el Ulster: los que fueran minoría desafecta del nuevo régimen pasaron a formar parte del antiguo.

Ahora bien, son muy pocas las posibilidades de que en el futuro se establezcan poliarquías duraderas a través de este quinto proceso.

Entre otras cosas, en muchos de los nuevos Estados cuyo sentimiento nacionalista está poco arraigado, los líderes de los movimientos nacionales que durante la lucha por la independencia proclamaban la democracia como meta, posteriormente, y ya como dirigentes de la recién nacida y frágil nación, ven en la oposición una verdadera amenaza a la integridad del país. Así pues, en los nuevos países el nacionalismo no lleva tanto a tolerar el disentimiento y las oposiciones como sirve de justificación fácil y aceptable para la intransigencia y la represión [7]. (Vale la pena recordar que a lo largo de la historia de Estados Unidos la nacionalidad y el patriotismo se han traducido en intentos —que a veces han tenido éxito— de reprimir las disidencias. La relación entre nacionalismo, lealtad y temor a la discrepancia quedan perfectamente simbolizadas en la denominación original del organismo oficial que más combatió el disentimiento: el Comité de Actividades Antiamericanas de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos.)

La mayor limitación con que tropieza esta quinta estrategia tal vez haya que buscarla en la evolución actual del mundo que la hace casi obsoleta. Con la desaparición de los imperios coloniales, la mayor parte del mundo está hoy constituido por Estados soberanos, y un mundo en donde las naciones son independientes no deja muchas oportunidades para que los movimientos de independencia nacional instauren más regímenes competitivos.

De hecho las opciones parecen restringirse aún más. La desaparación de los imperios coloniales recorta igualmente las oportunidades de iniciación mediante el cuarto proceso, y puesto que el tercero —por vía de la conquista militar— es improbable, se deduce que las alternativas que más posibilidades tienen de triunfar se limitan a las dos primeras: en los actuales regímenes hegemónicos el sistema competitivo habrá de iniciarse por evolución o por revolución. El hecho de que el proceso revolucionario entrañe el gran riesgo de fracasar, no significa que no se intente, pero lo más probable es que las revoluciones lleven aparejados nuevos regímenes que planteen conflictos serios sobre su legitimidad y que, por lo mismo, tengan desde su inicio muchas probabilidades de regresar a la forma hegemónica.

Así pues, tanto en el futuro como en el pasado, las poliarquías estables y las cuasi poliarquías son más factibles partiendo de procesos evolutivos sumamente lentos y no por el derrocamiento revolucionario de las hegemonías existentes [8].

---

[7] Edward SHILS, «Opposition in the New States of Asia and Africa», y Hans DAALDER, «Government and Opposition in the New States», *Government and Opposition*, 1 (enero 1966), 175-226.

[8] Pienso yo que el énfasis de MOORE sobre la importancia vital de la revolución política como estadio en el camino de la democracia es engañoso, sobre todo si se aplica al

Si esta interpretación parece por demás restrictiva, vale la pena recordar que entre las poliarquías más firmes de hoy, en las que se practica una gran tolerancia hacia todo tipo de oposiciones, la transformación fue lenta en exceso. En Inglaterra, todavía a finales del siglo XVII era ilegal e ilegítima toda oposición «organizada». Un siglo después había conseguido afianzarse en el Parlamento la idea de una oposición más o menos estructurada pero «leal» al gobierno de Su Majestad [9]. Pero todavía hubo de transcurrir otros siglo antes de que Inglaterra desarrollara su actual sistema de partidos perfectamente organizados para competir en busca del apoyo de un electorado muy amplio. En otras partes, como en Francia, las tentativas de acortar este lento proceso evolutivo, por vía de la revolución, produjeron a veces persistentes antagonismos contra el nuevo régimen. Vale la pena recordar, asimismo, que en 1968 la U.R.S.S., celebró el quincuagésimo aniversario de la Revolución Bolchevique y si bien la hegemonia extrema del período stalinista ha sido superada, todavía no puede decirse que el país se haya transformado en un régimen siquiera hegemónico ni que los observadores más optimistas vislumbren la iniciación de la casi poliarquía en la generación próxima.

El hecho de que las poliarquías y las hegemonías unipartidistas se hayan desarrollado en el siglo XX significa que ni la evolución ni la revolución pueden darse totalmente aisladas de las formas de gobierno que hoy existen y que eran totalmente desconocidas y hubieran sido impensables en el siglo XVIII. Ya no hay que reinventar la oposición leal, ni el sistema de dos partidos, ni la dictadura de un partido único, porque hay modelos para copiar. Ningún país tiene ya que andar a tientas durante siglos de experiencias sin una idea bien clara de las instituciones elementales necesarias para liberalizar el régimen; los partidos rivales y las elecciones sin coacción no son ya sólo una meta, sino un hecho. Análogamente, tampoco los líderes antidemocráticos tienen que buscar la fórmula de un solo partido cuando una casi poliarquía se hunde.

No está del todo claro qué consecuencias pueden acarrear todas estas cosas en el proceso de iniciación de las poliarquías. Quizá en el futuro la evolución hasta llegar a este sistema no tenga que consumir los siglos que le costó a Inglaterra, Suecia y demás países —ni probablemente pueda disponer de ellos—. Ya se han «probado» y están a disposición de las sociedades modernas modelos que ofrecen regímenes tan

---

proceso de su iniciación. MOORE insiste mucho sobre la guerra civil inglesa, la Revolución Francesa y la guerra civil americana —caso bien dudoso, por cierto— (*Social Origins of Dictatorships and Democracy, pássim*). Su argumentación se ve debilitada, a mi entender, por su idea de que la experiencia de las naciones pequeñas no es pertinente al caso. La pregunta es: ¿a qué caso?

[9] Véase ARCHIBALD Foord, *His Majesty's Opposition*, Oxford University Press, Oxford, 1964.

radicalmente distintos como la hegemonía unificada en su forma totalitaria más aguda, o la poliarquía participativa con una tolerancia extraordinaria para todo tipo de oposiciones. Estos modelos «ensayados», que no hay que reinventar podrían facilitar, a veces, la transformación rápida de los regímenes, e incluso las oscilaciones de un extremo a otro, en un período de tiempo muy breve como lo prueban los ejemplos de Italia, Alemania y Japón desde 1919 a 1950 más o menos.

Lo tratado en este capítulo puede resumirse en los siguientes enunciados:

1. El proceso de iniciación más propicio para una poliarquía es el que transforma las estructuras y formas hegemónicas, previamente legitimadas, en formas y estructuras aptas para la competencia política evitando de este modo divisiones persistentes y dudas sobre la legitimidad del nuevo régimen, compartidas por grandes sectores de la población.
2. El proceso de iniciación que más probabilidades tiene de llevar a este resultado es la evolución pacífica en una nación-estado independiente, a la que se le haya otorgado la soberanía sin que haya mediado la acción de un movimiento revolucionario de independencia.
3. El proceso menos propicio para la instauración de la poliarquía es aquel en el que gran parte de la población se opone a la legitimidad de los métodos de acción política competitivos.
4. Esta situación suele darse cuando la poliarquía se instaura mediante una guerra civil o una revolución que incorporen a los vencidos como ciudadanos del nuevo régimen, sobre todo cuando éstos constituyen un segmento de la población muy amplio que defiende la legitimidad del antiguo régimen o se la niega al nuevo.
5. Con el ocaso de los imperios coloniales y la improbable repetición de las circunstancias que facilitaron la introducción de la poliarquía en los países derrotados por los aliados al final de la Segunda Guerra Mundial quiere decirse que, en el futuro, casi las dos únicas opciones serán la evolución y la revolución dentro de una nación-estado ya independiente.
6. La presencia en el mundo de modelos actuantes de poliarquías y de hegemonías de un solo partido, probablemente incidan en el proceso de instauración de los regímenes, pero los efectos son inciertos. Como mínimo, quizá su presencia abra nuevas expectativas en el sentido de que los regímenes puedan transformarse rápidamente en una u otra dirección.
7. Sin embargo, en los países que no tienen un legado inmediato de experiencia en la práctica de la política competitiva, la transfor-

mación de los regímenes hegemónicos en poliarquías ocupará, seguramente, un proceso lento y necesitará de varias generaciones para desarrollarse.

8. La duración del proceso puede reducirse y aumentar las perspectivas de una transformación estable, si la iniciación se acompaña de la búsqueda de un sistema interno de seguridad mutua.

4. EL ORDEN SOCIOECONÓMICO: ¿CONCENTRACIÓN O DISPERSIÓN?

¿De qué modo actúa el orden socioeconómico y qué diferencias ocasiona? Las oportunidades de que un régimen hegemónico se transforme en otro más competitivo, ¿son mayores bajo determinadas condiciones socioeconómicas que bajo otras? ¿Dependen del orden socioeconómico las oportunidades de que se mantenga la poliarquía?

SUPUESTOS

En el primer capítulo expuse un axioma, más o menos coherente, en el que se aseveraba que un gobierno tiene más probabilidades de tolerar la oposición según piense que el precio de suprimirla es muy alto o que ha disminuido el valor de su tolerancia. Dado que los costos de tolerar o suprimir la oposición dependen a su vez de los recursos con que cuenta el gobierno y sus adversarios, es obvio que:

AXIOMA 4. *Las probabilidades de que un gobierno tolere la oposición a su régimen aumentan a medida que disminuyen los recursos con que dicho gobierno cuenta para suprimir a sus adversarios, en relación con las fuerzas de la oposición.*

Los principales resortes de que se valen los gobiernos para suprimir a sus antagonistas son de dos tipos: 1) la coacción, persuasión e instigación violentas a cargo, normalmente, de la policía y del ejército; 2) los medios no violentos de coacción, persuasión e instigación o, como aquí los denominaremos, sanciones socioeconómicas, que se aplican controlando los recursos económicos, los medios de comunicación y los procesos de educación y socialización política.

AXIOMA 5. *La probabilidad de que un gobierno tolere la oposición aumenta al reducirse su capacidad para utilizar la violencia y las sanciones económicas encaminadas a suprimir dicha oposición.*

Dos circunstancias de carácter muy general pueden limitar la capaci-

dad del gobierno para utilizar la violencia o las sanciones socioeconómicas contra la oposición. En primer lugar, ocurre que algunas veces no se puede echar mano de dichos factores como recursos políticos. Esta posibilidad se aplica sobre todo al caso en que, para ejercer la violencia contra sus oponentes, el gobierno se valga del ejército y de la policía y estas fuerzas sean escasas o estén muy despolitizadas, lo que para el caso viene a ser lo mismo. En segundo lugar, estos (y otros) recursos políticos pueden estar tan desperdigados que ningún grupo unificado, gobierno inclusive (o un grupo de dirigentes dentro del gobierno), tenga el monopolio de dichas fuerzas.

Así, durante el siglo XVIII los militares «profesionales» y las fuerzas de policía inglesa no sólo estaban dispersos por los condados y bajo el control de los señoríos locales, sino que casi podía decirse que eran de hecho inexistentes. La Armada era el único instrumento poderoso de que disponía Inglaterra para ejercer la violencia: sobre ella el gobierno gozaba del monopolio absoluto, pero no fue nunca un instrumento efectivo para la coacción interna. Los Estados Unidos evolucionaron hacia la poliarquía sin contar con una flota permanente ni una fuerza de policía nacional, mientras las armas de fuego estaban profusamente distribuidas por toda la ciudadanía. Aunque, a veces, la policía de las comunidades se vio envuelta en acciones políticas, los innumerables gobiernos locales esparcidos por todo el país, tenían el control sobre ella. En Suiza un ejército microscópico y permanente de profesionales se encarga de la instrucción para la defensa del país, basado en el servicio militar obligatorio.

En los países en que el ejército es numeroso, centralizado y jerárquico, como es el caso de la mayor parte de las naciones hoy día, la poliarquía es totalmente imposible a menos que los militares estén lo suficientemente despolitizados para permitir a los civiles que gobiernen. El por qué las fuerzas militares muy organizadas intervienen en política en unos países y no en otros, ha sido objeto de numerosas polémicas e indagaciones y causa de perplejidad. El factor interviniente más decisivo es, sin duda alguna, la fe. Pero el por qué las fuerzas armadas creen en la neutralidad, el constitucionalismo y la obediencia a la autoridad civil, y los preservan sólo en determinados países (que no todos son poliarquías) plantea problemas de alcance tan vasto que no puedo detenerme a analizarlos aquí por grande que sea su importancia. El punto que ahora queremos destacar es simple y obvio: hoy en día las oportunidades de que haya poliarquía dependen directamente de la fuerza de determinadas creencias, no ya sólo entre los civiles, sino en todos los grados del ejército. Porque el ejército se ha mantenido siempre apartado de la lid política, ha sido posible la poliarquía en Chile, mientras que en la vecina Argentina la democracia será imposible en tanto que los militares sigan creyendo que sus jefes tienen el derecho y el deber de hacer

caso omiso de los resultados de las elecciones cuando, a su modo de ver, no convengan al país *.

Si bien es obvio que cuando el gobierno tiene el monopolio de la violencia y de las sanciones socioeconómicas y la libertad de utilizar estos resortes para suprimir la oposición prácticamente no hay oportunidad alguna de rivalidad política, de ello no se deduce que basta con que el gobierno deje de monopolizar dichos recursos básicos para que, necesariamente, florezca la política competitiva, pues lo cierto es que, en determinadas circunstancias el no disponer de estos recursos fundamentales lo único que produce es un régimen competitivo inestable. El cuadro 4.1 ayudará a establecer este punto.

CUADRO 4.1

Acceso relativo a la violencia y a las sanciones socioeconómicas: Gobierno y oposición

		¿Al alcance del gobierno? Sí	¿Al alcance del gobierno? No
¿Al alcance de la oposición?	Sí	Disperso	Monopolizado por la oposición; se le niega al gobierno
	No	Monopolizado por el gobierno; se le niega a la oposición	Neutralizado: ninguno de los dos tiene acceso a ellos

Las circunstancias que más favorecen la política competitiva son aquéllas en que tanto al gobierno como a la oposición se les niega el acceso a la violencia y a las sanciones socioeconómicas [1], o bien cuando éstas se producen de forma aislada o dispersa. Las circunstancias menos favorables se dan cuando únicamente el gobierno puede ejercer la violencia y las sanciones socioeconómicas se niegan a la oposición. Pero, ¿qué es lo que ocurre en el caso de que dichos recursos clave sean monopolio de la oposición?

Es difícil un caso puro de este tipo, ya que bajo tales condiciones el gobierno carecería de las características definitorias inherentes a su condición. Ahora bien, temporalmente sí puede haber una situación en la que los recursos económicos de un país estén monopolizados por un pe-

* La sublevación del ejército chileno en septiembre de 1973 y la muerte violenta del presidente Allende modificaron dramáticamente la situación expuesta. (*N. de la T.*)

[1] Para simplificar la teoría y la exposición en este punto trato al «gobierno» y a la «oposición» como si fueron actores únicos y unificados. No hace falta decir que rara vez sucede tal cosa.

queño grupo de propietarios y directivos autóctonos o extranjeros, o donde las fuerzas militares estén políticamente comprometidas en la defensa de determinados estamentos sociales o ideológicos. El gobierno que se vea confrontado a situaciones de este tipo está irremisiblemente condenado a ser débil e inestable, pues si su actuación desagrada a sus oponentes éstos pueden derrocarle impunemente.

Algunos países latinoamericanos ofrecen ejemplos próximos al caso expuesto, no tanto porque la oposición monopolice las sanciones socioeconómicas, sino debido a la tradición intervencionista de los militares. En aquellos países donde el ejército tenga tendencia a intervenir en la vida política en defensa de ciertos intereses o de su propio concepto de lo que conviene al país, cualquier gobierno que siga una política que ellos desaprueban está condenado a una vida muy corta, como ocurre en Argentina. Sin embargo sería erróneo deducir que la violencia y las sanciones socioecónomicas se distribuyen indefectiblemente de la misma forma siempre. Veamos el Cuadro 4.2.

CUADRO 4.2

Distribución de la violencia y de las sanciones socioeconómicas

		El acceso a la violencia está:	
		Disperso o neutralizado	Monopolizado
El acceso a las sanciones socioeconómicas está	Monopolizado	A	B
	Disperso o neutralizado	C	D

Se ve bien claro que la situación más favorable para la acción política competitiva está en A, que denominaré aquí orden social pluralista.

También es obvio que la situación menos favorable para la acción política competitiva está en D, que llamaré orden social centralizado.

Las otras dos situaciones son más ambiguas. Ambas son menos favorables a la competencia política que el orden social pluralista, pero ambas son también menos favorables a un régimen hegemónico que el orden social centralizado. La España actual, Argentina y Portugal se aproximan más o menos a B, que podría denominarse orden social cuasi-pluralista con violencia represiva. La posibilidad restante, C, que pudiera llamarse orden social cuasi centralizado pero sin violencia represiva, posibilidad C, es bastante rara, quizá porque en un gobierno de

elite con tantos medios a su alcance para ejercer el dominio serán muy escasos los incentivos que le induzcan a permitir que se desperdiguen y neutralicen políticamente los principales instrumentos de la violencia y tendrá, sin duda, recursos suficientes para evitarlo. (Autoridad legal, promociones, recompensas y riqueza, por mencionar algunos).

SOCIEDADES AGRARIAS

Como quiera que todavía existen hoy países predominantemente agrícolas, o apenas iniciados en el desarrollo industrial, las tendencias seguidas por las sociedades agrarias tienen un interés mayor que el puramente histórico. En términos generales, en el pasado las sociedades agrarias parecen haberse polarizado en dos tipos extremos, con muchas variaciones, desde luego. El tipo que más prevalece, que pudiera denominarse sociedad campesina tradicional, propende a la desigualdad, a la jerarquía y a la hegemonía política [2].

El otro, que denominaré sociedad agrícola libre, es sensiblemente más igualitario y democrático. En los estudios sobre las sociedades agrarias suele pasarse por alto este tipo, pero son demasiados los ejemplos históricos importantes para dejarlo a un lado; entre ellos, Suiza, Estados Unidos [3], Canadá, Nueva Zelanda y Noruega, por mencionar sólo los casos más destacados [4].

Empresa fascinante y de grandes alcances sería la de desenmarañar las causas que llevan a una u otra, y el teórico ambicioso que lo intentara encontraría en Tocqueville el punto de partida inevitable; pero tal hazaña queda fuera del ámbito de este ensayo, de forma que me limitaré a ofrecer aquí un resumen descriptivo.

Tres son las condiciones fundamentales que más parecen haber intervenido y que pueden infundir cierto dinamismo a nuestra descripción. Quizá fuera Tocqueville el primero en señalar la dificultad que entraña explicar el desarrollo político de Estados Unidos (comparado con otros países americanos más meridionales, por ejemplo), a menos que se le asigne un peso especial a los efectos debidos a convicciones ideoló-

---

[2] Gerhard LENSKI, *Power and Privilege*, McGraw-Hill, New York, 1966, caps. 8 y 9; Knare SVALASTOGA, *Social Differentiation*, David McKay, New York, 1965, cap. 3.

[3] Louis HARTZ ha subrayado la ausencia de un pasado feudal como factor decisivo en la explicación del desarrollo de la democracia liberal en Estados Unidos. Véase su obra *The Liberal Tradition in America*, Harcourt Brace, New York, 1955.

[4] Son más los ejemplos aplicables, aunque requerirían puntualizaciones más precisas: por ejemplo, Australia, Chile (en los siglos XIX y principios del XX), Irlanda (siglo XX), y, si se quiere omitir la existencia de la esclavitud, la Atenas de los siglos V y IV a. C. Históricamente, Suecia tal vez se situaría entre los dos tipos. Costa Rica quizá sea de todos los países latinoamericanos el que más se acerque.

gicas, como son, naturalmente, la fe en la igualdad, y las opiniones sobre la «igualdad» [5]. Por lo que respecta al segundo factor habría que considerar, con Tocqueville, el grado de equidad en la distribución de la tierra. Dado que en la sociedad agraria la característica determinante del *status*, los ingresos o la riqueza, es la posesión de la tierra o el derecho a sus productos, resulta que la desigualdad en la posesión de la tierra equivale a desigualdad en la distribución de los resortes políticos. Dicho de otro modo, en una sociedad agraria las desigualdades no se disiparán, antes bien serán acumulativas y (como decía Harrington, filósofo inglés del siglo XVIII) la correlación entre el poder y la posesión de la tierra será significativamente alta. El tercer factor, al que Tocqueville no prestó atención excesiva, es la acción de la tecnología militar, es decir, la parte que a ésta le cabe en las medidas coercitivas aplicadas por determinadas personas. En algunas épocas la tecnología militar sirve para reforzar las desigualdades poniendo a disposición de una pequeña minoría el monopolio de los instrumentos de coacción, como el caso bien conocido del caballero con armas y monturas costosas ante quien los campesinos medievales, inermes o mal armados, poco podían. Otro ejemplo lo ofrece el monopolio que los *Conquistadores* ejercieron en un principio sobre caballos y armas de fuego y que permitió a un puñado de españoles conquistar y subyugar a las avanzadas civilizaciones indias de México y Perú. En otros casos la tecnología militar sirve para reforzar la igualdad al repartir por toda la población los instrumentos coercitivos, como ocurrió en Norteamérica en los siglos XVIII y XIX con los rifles y fusiles, relativamente baratos pero eficaces.

En la sociedad campesina tradicional estos tres factores actúan en la misma dirección. Las desigualdades cumulativas de *status*, riqueza, ingresos y medios de coacción equivalen a desigualdades manifiestas en la manipulación de las fuentes de acción política, desigualdades que se ven reforzadas por las creencias imperantes. Una minoría muy pequeña, pero con recursos superiores desarrolla y mantiene un sistema de hegemonía política (que casi siempre está capitaneado por un caudillo) a través del cual también extiende su dominio al orden social y desde allí intensifica las desigualdades iniciales y aun las supera. Los límites de este ciclo, potencialmente inagotable, de desigualdades siempre en aumento están marcados por el peligro de que las masas mueran por inanición, o la resistencia pasiva e incluso los levantamientos esporádicos del campe-

---

[5] Esta demostración magistral que pone de manifiesto la suprema capacidad de TOCQUEVILLE para el análisis comparativo puede encontrarse en *Democracy in America*, Vintage Books, New York, 1955, vol. 1, cap. 17, «Principal Causes Which Tend to Maintain the Democratic Republic in the United States», pp. 298 ss. Las referencias más importantes a Latinoamérica están en las páginas 331-333; en ellas el autor utiliza Latinoamérica como una especie de «control» para su experimento mental.

sinado, la disminución de las cosechas y, debido a la falta de lealtad, la vulnerabilidad ante las invasiones extranjeras. Pero para la gran masa de la población, la vida es dura, llena de privaciones, servil, sujeta a la represión del menor disentimiento, sumida en la más oscura ignorancia [6], mientras que una minoría desproporcionadamente pequeña goza del poder omnímodo, la riqueza y la estimación social [7]. La dinámica de la sociedad campesina se representa en toda su crudeza en la Figura 4.1.

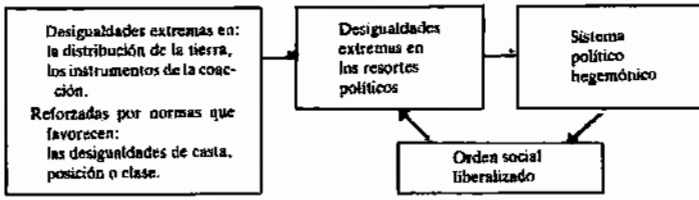


FIGURA 4.1. Dinámica de la sociedad campesina.

Por el contrario, en la sociedad de campesinos libres la tierra se distribuye más equitativamente aun cuando desde siempre se ha clamado por la igualdad total. Si las normas son igualitarias y democráticas, como Tocqueville insistía que eran en Estados Unidos, unas refuerzan a las otras. Finalmente, en determinados casos, ambas tendencias hacia la igualdad (o hacia un límite más bajo de desigualdades) se ven fortalecidas por ciertos aspectos de la tecnología militar. En los Estados Unidos, primero el fusil y después el rifle, contribuyeron durante un siglo a procurar una especie de igualdad en el ejercicio de la coacción. En Suiza, las montañas; en Noruega y Nueva Zelanda las montañas y los fiordos; las proporciones continentales y la inmensa longitud de Chile han coadyuvado a mitigar las perspectivas de que un grupo pequeño de la sociedad ejerciera el monopolio de la violencia [8]. En la Figura 4.2 se repre-

---

[6] Mehmet BEQIRAJ, *Peasantry in Revolution*, Center for International Studies, Cornell University, Ithaca, N. Y., 1966.

[7] «Por ejemplo, las investigaciones más recientes indican que en la China del siglo XIX los terratenientes y la nobleza constituían la clase gobernante y totalizaban alrededor del 1,3 por 100 de la población en la primera mitad del siglo y el 1,9 por 100 hacia el final. En la Rusia del siglo XIX la nobleza componía el 1,25 por 100 del total de la población. En la Francia prerrevolucionaria la nobleza de todas las escalas y categorías constituía sólo el 0,6 por 100, a pesar de que muchas familias comerciantes adineradas empezaban a ejercer su influencia. En Roma, durante los últimos días de la República la clase gobernante se estimaba en un 1 por 100 de la población capitalina. Finalmente, en el siglo XVII los pares, barones, caballeros y hacendados ingleses, en conjunto, apenas si alcanzaban el 1 por 100 de toda la población» (LENSKI, *Power and Privilege*, p. 219).

[8] Tampoco debieran subestimarse los efectos que tienen en el empleo de medios coercitivos la confianza en la Ley, el orden y la violencia personal. De las dos naciones de

senta la forma en que actúan estos factores en una sociedad de campesinos libres.

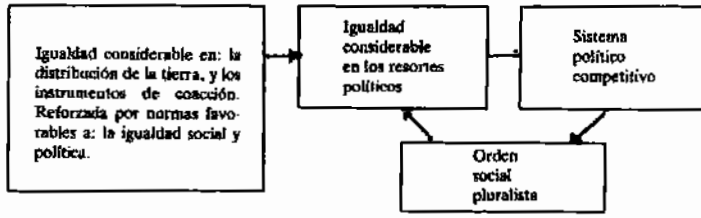


FIGURA 4.2. Dinámica de la sociedad de colonos libres.

SOCIEDADES COMERCIALES E INDUSTRIALES

Históricamente las sociedades comerciales e industriales han dado a la política competitiva mayor cabida que las sociedades agrarias. La doctrina ortodoxa liberal explicaba este hecho estableciendo una cone-

---

habla inglesa en el continente americano, Canadá ha sido tradicionalmente más respetuosa con las leyes y menos violenta. Véase, por ejemplo, Seymour Martin LIPSET, *Revolution and Counterrevolution*, Basic Books, New York, 1968, pp. 37-39. Un escritor canadiense ha argumentado que ambas culturas pusieron de manifiesto sus peculiaridades incluso con ocasión de la Fiebre del Oro:

»En los campos mineros de Canadá y Estados Unidos se desarrollaron costumbres legales muy diversas que en gran parte reflejan las verdaderas diferencias de carácter de los dos países. El americano, liberado por propia voluntad de lo que él consideraba una servidumbre colonial, ha insistido siempre en manejar él mismo sus propios asuntos, desde la base, en especial en la frontera. El canadiense que nunca conoció el baño de sangre de la revolución ha preferido muchas veces que le fueran impuestos desde arriba la ley y el orden a que brotaran desde las mismas raíces de sus entrañas.

»En las tres fiebres del oro de la Columbia Británica, comisarios y tribunales promulgaron un solo estatuto legal basado en la tradición colonial británica. La ley de minas era la misma en todas partes y el delegado encargado de hacerla cumplir tenía un poder tan absoluto que el desorden e ilegalidad tan comunes en la historia minera de Norteamérica eran prácticamente desconocidos en los campos de minas de la Columbia Británica.

»Pero en las Montañas Rocosas de los Estados Unidos y después en Alaska, cada comunidad tenía sus propias costumbres y sus propias leyes, hechas sobre la marcha. Los propios mineros, investidos de autoridad, mantenían asambleas ciudadanas, a la manera de Nueva Inglaterra, para enderezar los fallos y aplicar la justicia... Por ejemplo, en el territorio de Alaska y durante los turbulentos años de 1897-1898 no existía una maquinaria gubernamental organizada; las leyes las aplicaba el Comité Local, a veces con sagacidad, otras caprichosamente, sumariamente siempre. Del lado canadiense lo que sobraba era exceso de gobierno, como vino a demostrar la práctica del peculado, que era la norma habitual de Dawson City. Pero en cada recodo del río estaban también las siluetas uniformadas y singularmente tranquilizadoras de la Policía Montada» (Pierre BERTON, *The Klondike Fever*, Knopf, New York, 1958, pp. 23-24).

xión entre el orden social pluralista y la economía competitiva de propiedad privada: la política competitiva exige una economía competitiva. En efecto, la doctrina liberal clásica formulaba la ecuación siguiente:

Política competitiva ⇒ orden social pluralista

⇒ economía competitiva ⇒ propiedad privada [9]

Se argumenta que por lo mismo que la tolerancia de la oposición y la existencia de un gobierno representativo exigen un orden social pluralista, así también el orden social pluralista exige una economía capitalista competitiva. Al mismo tiempo el pensamiento liberal opinaba que para que se diera una economía socialista —entendiéndose que el socialismo era la única alternativa moderna al capitalismo— tendría que haber un orden social totalmente socializado que pudiera aplicar sanciones sociales, económicas y físicas desde una entidad central que reuniera todo el poder: obviamente, un orden social de esta naturaleza exigiría (y posibilitaría) un régimen hegemónico. La ecuación equivalente sería:

Economía socialista ⇒ orden centralizado

⇒ régimen hegemónico

Así, pues, el liberalismo clásico, de forma un tanto rígida y esquemática, establecía la existencia de la política competitiva, y, posteriormente, de la poliarquía en el capitalismo competitivo; argumentaba, en efecto, que, lógicamente, no se pueden elegir las libertades asociadas a la competencia política a menos que también se elija la economía capitalista competitiva; si se escoge una economía socialista, lógicamente, se opta también por un régimen hegemónico y la destrucción de las libertades políticas. Tras la Revolución Bolchevique, la Unión Soviética se citaba como prueba de la veracidad de estas ecuaciones, pues en dicho país un sistema político altamente hegemónico mantenía un orden social centralizado cuyo elemento fundamental era una economía socialista igualmente centralizada.

Pero este análisis, si bien aparentemente convincente, no demostraba en realidad que las ecuaciones fueran correctas, y los acontecimientos históricos se han encargado de poner de relieve su inexactitud.

Los economistas liberales clásicos, como Adam Smith, sabían por la historia del mercantilismo que la propiedad privada no es condición *su-*

---

[9] La doble flecha puede interpretarse como «implica» o «requiere». Leído en dirección opuesta, de derecha a izquierda, el símbolo significa «es la condición necesaria para».

ficiente para una economía competitiva; la primera ecuación especifica únicamente que es una condición *necesaria*. La experiencia posterior de numerosas dictaduras —Italia, Alemania, Japón, España y demás— ha demostrado que la propiedad privada no es, ni mucho menos, garantía de una economía competitiva ni de un orden político que permita el debate público, cuanto más la poliarquía. Los casos extremos de Italia, Alemania y Japón pusieron de manifiesto que hay un tipo de propiedad privada que puede coexistir incluso con un orden social centralizado [10].

Puesto que las ecuaciones se refieren a condiciones necesarias pero no suficientes, estrictamente hablando tales planteamientos dejan el argumento intacto. Pero hoy día otros acontecimientos han venido a desmentir su razonamiento. Uno de ellos es la persistencia de las poliarquías comprensivas en países con una economía mixta (no estrictamente capitalista competitiva) que, valiéndose de una variedad sin fin de técnicas y controles, y combinándolos, defiende e incluso refuerza el orden social pluralista. A la mente acude, como arquetipo, el caso de Suecia: en 1959 el presupuesto del gobierno para seguridad social y empresas públicas fue el 53 por 100 del Producto Nacional Bruto [11]. Pero prácticamente todos los países industrializados con regímenes poliárquicos han cambiado el capitalismo puramente competitivo por sistemas capitalistas mixtos, y en el proceso han conseguido preservar el orden social pluralista.

El error de las ecuaciones del liberalismo clásico estribaba en suponer que cualquier alternativa al capitalismo político exigiría necesariamente una economía centralizada, cuando lo cierto es que la competencia entre las empresas privadas no es en modo alguno el único medio de descentralizar la economía. La verdad es que en los últimos años, algunos de los regímenes comunistas de Europa Oriental se han ido distanciando de la dirección centralizada. De ellos, ha sido Yugoslavia quien más ha avanzado en la descentralización de los controles sobre las empresas económicas. Pues bien, si las economías socialistas descentralizadas prueban su capacidad para resolver con suficiente acierto los proble-

---

[10] Por supuesto, este tipo de propiedad puede no estar incluido en algunas de las definiciones de la propiedad «privada». El término pudiera explicarse de modo que un orden social centralizado excluiría *por definición* la existencia de la propiedad privada de los medios de producción y distribución.

[11] Otras cifras eran: Reino Unido, 45 por 100; Austria (sin incluir todas las empresas públicas), 44 por 100 y Nueva Zelanda, 43 por 100 (RUSSETT y otros, *World Handbook of Political and Social Indicators*, Yale University Press, New Haven, 1964, cuadro 15, p. 63). Se ha estimado que en Austria «el 75 por 100 del capital empresarial está directa o indirectamente bajo el dominio público» (Alexander VODOPIVEC, *Wer refiert in Oesterreich?*, 2.ª ed., Verlag für Geschichte und Politik, Wien, 1962, p. 225, cit. en Frederick C. ENGLEMANN, *Austria: The Pooling of Opposition in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven, 1966, p. 270.

mas económicos más graves, quiere decirse que, intrínsecamente, no hay razón alguna para que el socialismo no pueda desarrollar y mantener un orden social decididamente pluralista y, en consecuencia, una política competitiva.

Resumiendo, la ecuación correcta sería:

Política competitiva ⇒ orden social pluralista
⇒ economía descentralizada

Economía muy centralizada ⇒ orden social centralizado
⇒ régimen hegemónico

El tema de este capítulo puede, pues, resumirse como sigue:

1. El régimen políticamente competitivo, y por consiguiente la poliarquía, tiene pocas probabilidades de mantenerse sin un orden social pluralista. El orden social centralizado es más favorable a un régimen hegemónico que a un régimen competitivo (y, por consiguiente, a la poliarquía).
2. En los países donde los militares o la policía tienen por costumbre intervenir en la política no puede mantenerse un régimen competitivo aun cuando el orden social sea pluralista y no centralizado.
3. Las sociedades agrarias parecen polarizarse en torno a dos tipos extremos: la sociedad campesina tradicional, característicamente asociada a un régimen político hegemónico, y la sociedad de campesinos independientes, característicamente asociada al régimen competitivo y a la evolución hacia la poliarquía representativa. Los factores que determinan la dirección que tome la sociedad agraria parecen ser las normas sobre igualdad, la forma de distribución de la tierra y las técnicas militares.
4. La propiedad privada no es condición ni necesaria ni suficiente para un orden social plurahsta ni, por consiguiente, para el debate público y la poliarquía.
5. El orden social pluralista, y por ende el debate público y la poliarquía, pueden darse en un país de economía descentralizada, cualquiera que sea la forma que adopte la propiedad.
6. Pero el debate público, y por ende la poliarquía, no tienen viabilidad en un país que mantenga su economía muy centralizada, cualquiera que sea la forma de propiedad.

5. EL ORDEN SOCIOECONÓMICO: NIVEL DE DESARROLLO

Es opinión extensamente compartida que un alto nivel de desarrollo socioeconómico no sólo favorece la transformación de un régimen hegemónico en una poliarquía, sino que —llegado el caso— contribuye a mantenerla. ¿Hasta qué punto es correcta esta apreciación?

Las primeras respuestas, que se apoyaban más que nada en interpretaciones impresionistas y en uno o dos casos prácticos, han dado paso, recientemente, a empeños más ambiciosos que intentan interpretar los datos que en cantidades siempre crecientes se obtienen de las encuestas seccionales a nivel nacional y que hoy pueden procesarse con gran rapidez gracias a su acceso a las computadoras. Y, aun cuando las medidas empleadas —los *datos*— y sus interpretaciones no se traduzcan en respuestas diáfanas e intachables, estudios [1] más recientes apoyan de forma sorprendente algunos de los planteamientos propuestos.

ALGUNAS IDEAS ADMITIDAS

Para empezar, digamos que unas cuantas dimensiones del nivel socioeconómico están estrecha y altamente correlacionadas entre sí. Y así Russett opina que:

> En un estudio realizado en 100 países y colonias se encontró una correlación muy alta entre la renta «per cápita» y otros indicadores del desarrollo so-

[1] Seymour Martin LIPSET, «Economic Development and Democracy», en su *Political Man*, Doubleday, New York, 1960, pp. 45-76 (trad. española: *El hombre político*, Tecnos, Madrid, 1987); Philips CUTRIGHT, «National Political Development: Its Measurement and Social Correlates», en la obra de Nelson W. POLSBY, Robert A. DENTLER y Paul A. SMITH, *Politics and Social Life*, Houghton Mifflin, Boston. 1963, pp. 569-81; Everett E. Hagen, «A Framework for Analyzing Economic and Political Changes», en su obra *Development of the Emerging Countries: An Agenda for Research*, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1962, capítulo 1; Irma ADELMAN y Cynthis TAFT MORRIS, *Society, Politics and Economic Development: A Quantitative Approach*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1967; Deane E. NEUBAUER, «Some Conditions of Democracy», *American Political Science Review*, 61 (diciembre 1967), 1002-1009; Bruce M. RUSSETT y otros, *World Handbook of Political and Social Indicators*, Yale University Press, New Haven, 1964, pp. 293-303.

> cioeconómico, tales como el porcentaje de la población que vive en ciudades mayores de 20.000 (r= 71); el porcentaje de adultos alfabetizados (.80); la proporción de personas que seguían educación superior (.58); número de aparatos de radio por cada 100 habitantes (.85); y número de camas en los hospitales por habitante (.77). Todas estas variables, y algunas más, como el porcentaje de obreros y empleados y los índices sanitarios y de comunicación de masas forman un conjunto que varía de acuerdo con el nivel de desarrollo socioeconómico [2].

Si un país es relativamente pobre o relativamente rico, su pobreza o su abundancia se manifiestan no ya sólo en los ingresos por persona, sino de maneras muy diversas. Los datos vienen a confirmar con largueza la idea, de sentido común, de que las diferencias entre los países nacen de sus distintos «estadios» de desarrollo socioeconómico [3].

En segundo lugar, existe una correlación significativa e induscutible entre el nivel socioeconómico y el «desarrollo político». En relación a los temas que se suscitan en este ensayo no puede quedar duda alguna en cuanto a que la política competitiva y el nivel socioeconómico tienden a marchar a la par. Los datos muestran concluyentemente que:

> Cuanto más alto es el nivel socioeconómico de un país, mayores son las oportunidades de que tenga un régimen competitivo. Cuanto más competitivo sea el régimen político de un país, mayores son las probabilidades de que dicho país tenga un algo nivel de desarrollo socioeconómico.

Y así Russett halla que en los países que se encuentran en los dos «estadios» más altos del desarrollo socioeconómico (que él denomina Sociedades de Revolución Industrial y Sociedades de alto Consumo de Masas) la proporción de sistemas «competitivos» y «semicompetitivos» es mucho mayor que en los países situados en los tres estadios inferiores, donde predominan los regímenes «autoritarios» (Cuadro 5.1) [4].

---

[2] Bruce M. RUSSETT, *Trends in World Politics*, MacMillan, New York, 1965, pp. 125-126.

[3] Por ejemplo, los nueve indicadores que se aplican a 107 países arrojan cinco «estadios» de desarrollo político y económico en RUSSETT, *Trends in World Politics*, p. 127. En ALDEMAN y MORRIS las puntuaciones de los factores que se utilizaron como indicadores produjeron tres niveles de desarrollo para los 74 países «poco desarrollados» que abarcan desde Nigeria, con una renta *per cápita* de 40 dólares en 1961 hasta Israel, con 814 dólares de renta por persona en 1951 (*Society, Politics and Economic Development*, p. 170).

[4] ALDEMAN y MORRIS, en su análisis factorial de 74 países «poco desarrollados», encontraron que la renta *per cápita* está relacionada tanto con el factor social como con el político (Cuadro IV, p. 151' [illegible] factor político se entiende, en esencia, el vigor y la amplitud de las instituciones políticas competitivas. «El aumento en la puntuación de este factor puede interpretarse como un desplazamiento en la escala que va desde las formas políticas autoritarias a mecanismos políticos especializados y capaces de representar los distintos grupos de intereses de la sociedad y de canalizar dichos intereses a través de los organismos políticos nacionales participantes... De modo que la modificación positiva del Factor II se descompone en: 1) incremento de la efectividad de las instituciones democrá-

CUADRO 5.1

Desarrollo económico y sistema político

SISTEMA POLÍTICO	«ESTADIO» DEL DESARROLLO I	II	III	IV	V
Competitivo	13 %	33 %	12 %	57 %	100 %
Semicompetitivo	25	17	20	13	0
Autoritario	63	50	68	30	0
N	(8)	(12)	(25)	(30)	(14)

FUENTE: Bruce M. Russett, *Trends in World Politics*, Macmillan, New York, 1965, cuadro 8.2, p. 140.
NOTA: Los porcentajes no siempre suman el 100 por 100, debido al redondeo.

La relación entre el desarrollo económico y la poliarquía comprensiva o cuasicomprensiva se manifiesta todavía con más rigor a la vista de los datos. (Cuadros 5.2 y 5.3.) Tanto en los regímenes competitivos como en la poliarquía:

> Cuanto más alto es el nivel socioeconómico de un país mayores son las probabilidades de que su régimen sea una poliarquía o cuasipoliarquía.
>
> Si el régimen es una poharquía, tiene más probabilidades de ocurrir un nivel de desarrollo socioeconómico relativamente alto que a un nivel de desarrollo bajo.

Es más que evidente que los planteamientos expuestos están por encima de toda impugnación: es acertado hablar de «niveles» o «estadios» ya que todos los indicadores socioeconómicos están firmemente interrelacionados y tienden a evolucionar paralelamente. No ya sólo la pluralidad política, en general, sino la poliarquía, en particular, está significativamente asociada con altos niveles relativos de desarrollo socioeconómico. La respuesta a la pregunta planteada al principio de este capítulo es, pues, bastante clara: Las oportunidades de pluralidad política dependen del nivel socioeconómico de la sociedad.

Ahora bien, aunque los argumentos hasta aquí se apoyen en toda la evidencia a nuestro alcance, el resultado no supone gran cosa, ya que

---

ticas, libertad de prensa y oposición política, pluralidad de partidos políticos y un movimiento obrero vigoroso; 2) alejamiento de los partidos políticos que hacen hincapié en consideraciones de unidad nacional, y sustitución por los que se fundamentan en plataformas ideológicas, y 3) disminución del poderío militar y del rigor de la centralización (pp. 155-156). Arthur S. BANKS y Robert B. TEXTOR refuerzan también esta evidencia en *A Cross-Polity Survey*, M.I.T. Press, Cambridge, 1963: véase, por ejemplo, las características de «las organizaciones políticas donde el sistema electoral es competitivo», frente a las «formas de gobierno con sistemas electorales no-competitivos» (FC 10 por 100). Véase también FC 101, FC 107, FC 139. Y véase también CUTRIGHT, «National Political Development: Its Measurement and Social Correlates», cuadro 1, p. 577.

deja sin contestar una serie de interrogantes fundamentales sobre la consistencia y la naturaleza de la relación general que existe entre la política competitiva y el «nivel» socioeconómico.

CUADRO 5.2

Distribución de 29 poliarquías de acuerdo con el nivel de desarrollo económico

	Total N	RENTA *PER CÁPITA* Margen $	Media $	N	Porcentaje de poliarquías en países con igual nivel de desarrollo socioeconómico	Porcentaje de todas las poliarquías %
Sociedades «tradicionales primitivas»	11	45-64	56	0[a]	0	0
«Civilizaciones tradicionales»	15	70-105	87	1[b]	6,7	3,5
«Sociedades de transición»	31	108-239	173	1[c]	3,6	3,5
Sociedades de «Revolución Industrial»	36	262-784	445	13	36,0	45,0
Sociedades de «consumo masivo»	14	836-2577	1.330	14	100,0	48,0
TOTALES	107			29		100,0

NOTA: Poliarquías clasificadas por el autor; véase Apéndice, Cuadro A-3. Las seis cuasipoliarquías del cuadro A-3 están excluidas de las poliarquías que aquí se recogen. Los niveles de desarrollo socioeconómico están tomados de Bruce M. Russett y otros en *World Handbook of Political and Social Indicators*, Yale University Press, New Haven, 1964, p. 284. En este cuadro el número de países es ligeramente superior al del cuadro 5.1 que está tomado de la obra de Russett *Trends in World Politics*. Para estos cinco «estadios» Russett utiliza seis indicadores socioeconómicos y tres indicadores políticos (porcentaje de votantes, porcentaje de militares y gastos del gobierno). Mientras que las relaciones entre los seis indicadores socieconómicos son consistentes, su relación con estas tres variables «políticas» es bastante débil, y la situación de un país en cualquiera de los cinco «estadios» parece ser independiente de los tres indicadores políticos. En consecuencia, a pesar de la ligera influencia del «porcentaje de votantes» con nuestra medida de la poliarquía, no parece que sea legítima la relación entre la poliarquía y los cinco «estadios» de Russett.

[a] Somalia, que desde su independencia en 1960 tuvo un régimen de poliarquía comprensiva hasta 1969, no fue incluida por Russett y otros en su clasificación. La renta *per cápita* en Somalia se estimaba de $ 57 (*ibid.*, p. 157). En octubre de 1969 el ejército somalí tomó el poder, arrestó a todos los ministros del gobierno y disolvió la Asamblea Nacional.

[b] India.

[c] Islas Filipinas.

CUADRO 5.3

Poliarquía y desarrollo económico

INDICADOR SOCIOECONÓMICO	TODOS LOS PAÍSES N	TODOS LOS PAÍSES Media	POLIARQUÍAS Y CUASIPOLIARQUÍAS N	POLIARQUÍAS Y CUASIPOLIARQUÍAS Media
Población en localidades mayores de 20.000.	120	23 %	31	38 %
Renta *per cápita* 1957	122	$ 377	32	$ 822
Empleados y asalariados	79	35 %	31	42 %
Trabajadores agrícolas	98	50 %	27	19 %
Empleo fuera de la agricultura como % de la población trabajadora	77	36 %	31	46 %
Empleo en la industria como % de la población trabajadora	78	15 %	31	20 %
Matrícula universitaria por 100.000 habitantes	105	281	33	499
Matrícula en 1.ª y 2.ª enseñanza como % de la población de 5-19 años	125	43 %	33	82 %
Alfabetizados mayores de 15 años	118	52 %	33	82 %

NOTA: Todas las cifras están tomadas de Russett y otros, *World Handbook*. Las cifras para las poliarquías y cuasipoliarquías se han computado con datos procedentes del «Yale Political Data Program». Las variaciones del número de países se deben a los datos que faltan. Clasificación de las poliarquías por el autor; véase el cuadro A-3 del apéndice.

ALGUNAS CUESTIONES SIN ACLARAR

¿HAY DISTINTOS «UMBRALES»?

Una de las dudas que se suscitan se refiere a si existen «umbrales» por debajo o por encima de los cuales las oportunidades de la pluralidad política y de la poliarquía no sufren variaciones dignas de tenerse en cuenta. Planteada la pregunta de otra forma: ¿la relación es lineal o curvilínea?

Del examen de los datos (por ejemplo, en los cuadros 5.2 y 5.3) salta a la vista que la relación no es lineal, sino que:

> Existe un umbral superior, tal vez en la escala de los 700-800 dólares de renta *per cápita* (dólares, 1957) por encima del cual las oportunidades de poliarquía (y, por ende, de la pluralidad política) son tan altas que cualquier aumento en la renta *per cápita* (y las variables asociadas con este aumento) no afectan significativamente al resultado.
>
> Y hay un umbral inferior, quizá en la escala de los 100-200 dólares de renta *per cápita* por debajo del cual las oportunidades de la poliarquía (si bien no necesariamente de otras formas de pluralidad política) son tan escasas que las diferencias en la renta *per cápita* o en las variables con ella asociadas no significan gran cosa.

¿QUÉ PUEDE DECIRSE DE LOS CASOS DIVERGENTES?

Aun admitiendo la existencia de «umbrales», no es una realidad incontrovertible que los regímenes competitivos e incluso las poliarquías vivan sólo en países con alto nivel de desarrollo socioeconómico. Como tampoco es cierto que todos los países con alto nivel de desarrollo socioeconómico cuenten con poliarquías y ni siquiera con regímenes competitivos. Una escala que comprenda un buen número de países alineados de acuerdo con su desarrollo económico o socioeconómico y su pluralidad política o poliarquía ofrecerá, invariablemente, bastantes casos de desviaciones [5]. La India es un buen ejemplo de divergencia: régimen competitivo —en realidad una poliarquía— en un país que en 1957 tenía una renta *per cápita* de 73 dólares; o la U.R.S.S. y Alemania del Este, ambos regímenes hegemónicos con niveles socioeconómicos altos (renta *per cápita* en 1957 de 600 dólares); o los sorprendentes contrastes políticos entre cuatro países latinoamericanos con altos niveles de desarrollo socioeconómico —Argentina (490), Chile (379), Cuba (431) y Uruguay (478); o las sociedades en «proceso de transición», algunas con regímenes competitivos: Filipinas (220), Turquía (320) y Ceilán (128), y otras no: Paraguay (116), Indonesia (131), Egipto (142) y Portugal (224).

Si el mundo contemporáneo ofrece un amplio mosaico de discrepancias, también la historia proporciona un buen número de ellas. ¿Cómo considerar si no la temprana aparición de una poliarquía en Estados Unidos? Estima Goldsmith que, por la época en que Tocqueville escribiera *La Democracia en América*, la renta *per cápita* en Norteamérica era de 350-400 dólares [6]. Pero la pluralidad política ya se había arraigado en Es-

---

[5] Por ejemplo, véase en HAGEN, «Classification of Asian and African Countries by Tipe of Political Structure and Rank in Economic Development», y también su clasificación similar para los países latinoamericanos en «A Framework for Analyzing», cuadros 1.1, 1.2, pp. 2, 4; y la figura 1, «Relationship of Political Development to Communications Development: 71 Nations», en CUTRIGHT, *National Political Development: Its Measurement and Social Correlates*, pp. 572-573. Véase igualmente James S. COLEMAN, «Composite Rank Order of Latin American Countries on Eleven Indices of Economic Development» y una clasificación similar para los países de Asia y Africa, en Gabriel S. COLEMAN, *The Politics of the Developing Areas*, Princeton University Press, Princeton, 1960, pp. 541-542. También en ALDEMAN y MORRIS, «Scatter Diagram Relating per cápita GNP and Country Scores on Factor Representing the Extent of Democracy», *Society, Politics and Economic Development*, p. 262.

[6] En precios de 1957 (Raymond GOLDSMITH, «Long Period Growth in Income and Product, 1939-1960», en la edición de Ralph ANDREANO, *New Views on American Economic Development*, Schenkman, Cambridge, Mass., 1965, cuadro II, p. 357. GOLDSMITH calculó el producto nacional bruto con precios del año 1929, yo lo he traducido a los precios vigentes en Estados Unidos en 1957 (Departamento de Comercio, *U. S. income and output*, Government Printing Office, Washington, D. C., 1958, cuadro VII-2, «Implicit Price Deflators for Gross National Product or Expenditure, 1929-1957», pp. 220-221.

tados Unidos bastante antes de la visita de Tocqueville, y hacia 1800, cuando la renta *per cápita* era bastante inferior a la de 1840, ya se había desarrollado una poliarquía representativa (para los blancos). Más aún, de acuerdo con los indicadores del nivel socioeconómico que suelen utilizarse, los Estados Unidos de 1800 eran definitivamente agrícolas, premodernos y no industrializados. Hacia 1820 sólo había cinco ciudades de más de 50.000 habitantes; únicamente el 3 por 100, más o menos, de toda la población vivía en ciudades mayores de 25.000 habitantes, mientras que más del 90 por 100 habitaba en el campo, y un 70 por 100 de todos los trabajadores se dedicaba a la agricultura [7]. Ni que decir tiene que nadie poseía teléfono, radio o automóvil. El sociólogo armado sólo con estos datos —y las teorías que suelen esgrimirse para explicarlos— podría muy justificadamente deducir que en la América de principios del siglo XIX apenas si había alguna oportunidad para el desarrollo de la democracia. Pero yo abrigo la sospecha de que a la mayoría de nosotros nos parecen bastantes más convincentes las interpretaciones de Tocqueville.

Lo que es válido para Estados Unidos lo es también para Australia, Nueva Zelanda y Canadá y en cierto modo también para Inglaterra, Noruega y Suecia y algunos países europeos más, donde ya existía en el siglo XIX un alto grado de política competitiva (aunque no una poliarquía comprensiva). Con los indicadores que se aplican al mundo de hoy, todos estos países tenían en aquella época un estado de desarrollo socioeconómico muy bajo.

La conclusión de que la pluralidad política esté inevitablemente asociada al desarrollo socioeconómico no parece, pues, muy satisfactoria, ni quizá sea una conclusión demasiado interesante. Pero lo que sí es bastante inquietante es que esta asociación sea tan endeble, que la conclusión pase por alto los casos divergentes, y que quede sin explicar la relación entre ambas dimensiones. Uno de los misterios de esta relación es la dirección causal.

¿QUÉ DECIR DE LA DIRECCIÓN CAUSAL?

¿Acaso los niveles altos de organización socioeconómica y de productividad «originan» formas políticas competitivas? O, a la inversa, ¿es qué la pluralidad política lleva al desarrollo socioeconómico? ¿Interactúan entre sí la política competitiva y el desarrollo socioeconómico?, y ¿se refuerzan la una al otro? O, finalmente, ¿tienen ambos su causa en algo distinto?

---

[7] Los datos proceden de la Oficina del Censo de los EE.UU., *Historical Statistics of the United Colonial Times to 1957*, Government Printing Office, Washington, D. C., 1960, pp. 14 y 72.

Como suelen advertir los autores de los estudios antes citados el solo hecho de demostrar que la relación existe, nada nos dice sobre sus causas[8]. Únicamente apoyándonos en la teoría puede extraerse la causa a partir de los datos.

No obstante, una cosa sí se ve clara: cualesquiera que sean las relaciones causales ni son simples, ni van en una sola dirección.

Una teoría causal válida para la tendencia general y para las discrepancias ha de ser por fuerza muy compleja, ya que la simple evidencia no respalda la hipótesis de que para que se den métodos competitivos es condición necesaria o suficiente un alto grado de desarrollo socioeconómico; ni la hipótesis contraria de que la pluralidad política es condición necesaria o suficiente para un alto nivel de desarrollo socioeconómico[9].

En el momento presente no me parece posible adelantar una teoría causal aceptable y válida para todos los casos. Yo me conformaría con ofrecer ciertas explicaciones que nos ayuden a comprender la tendencia general y los casos de discrepancia, de forma que lo que voy a exponer a continuación no es, en modo alguno, una teoría completa.

¿SON LAS SOCIEDADES PREINDUSTRIALES INTRÍNSECAMENTE INEPTAS PARA LA PLURALIDAD POLÍTICA?

La relación entre la política competitiva y las sociedades preindustriales plantea una paradoja: en determinadas sociedades preindustriales del siglo XIX florecieron formas de política competitiva e incluso de poliarquía: Estados Unidos, Austria, Nueva Zelanda, Canadá, Noruega, Suecia, por citar unos cuantos ejemplos. Pero en el mundo actual pocos son los países con régimen de poliarquía en el estadio preindustrial de desarrollo; lo más probable es que sean hegemonías o formas de gobierno autoritarias.

La solución a esta paradoja hay que buscarla en el hecho de que en el siglo XIX las sociedades agrícolas y preindustriales de habla inglesa (por no mencionar la Atenas de Pericles) diferían mucho y en muchos aspectos de las sociedades preindustriales del mundo moderno. No cabe duda alguna de que la América preindustrializada contrastaría vivamente con las modernas sociedades preindustriales cuya característica principal es el analfabetismo casi total, una cultura preliteraría y precientífica y apegada a las tradiciones, sistemas de comunicación débiles o fragmenta-

---

[8] Véase, por ejemplo, el rechazo de ADELMAN y MORRIS en *Society, Politics and Economic Development*, p. 148.

[9] Una crítica semejante se encuentra en Dankwart A. RUSTOW, «Democracy Consensus and the New States», ponencia presentada en la Asociación Internacional de Ciencia Política, en Bruselas, septiembre de 1967, y su artículo «Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model», en *Comparative Politics*, n. 2 (abril, 1970), 337-64.

dos, tremendas desigualdades en la posesión de las riquezas, del *status* y del poder, una clase media independiente muy reducida por no decir inexistente y una normativa legal basada muchas veces en tradiciones autocráticas o autoritarias. Sólo con leer a Tocqueville se ve cuán radicalmente distinta era la América que él visitó [10].

Junto a todas estas diferencias estructurales suele darse otra fundamental en el papel que corresponde al Estado dentro del desarrollo económico. No cabe duda de que siempre fue muy destacada la función del Estado en el complejo proceso de transformación de las sociedades agrarias en sociedades industrializadas y urbanizadas que tuvo lugar en los siglos XIX y XX. Pero, por regla general, su función no fue dominante: el desarrollo económico fue más «autónomo» que «inducido» [11]. Por el contrario, en muchos países preindustrializados de hoy día sus líderes políticos están comprometidos a utilizar todos los medios de inducción y de coacción al alcance del Estado para transformar o remover las barreras, y eliminar las instituciones tradicionales de las sociedades más antiguas, con harta frecuencia reticentes y resistentes al cambio.

Así, pues, en aquellas sociedades preindustriales del siglo XIX donde las prácticas de política competitiva se hallaban muy desarrolladas, los líderes políticos estaban fundamentalmente empeñados en una actitud y en una estrategia que dejaban a los grupos extragubernamentales la mayor parte de las iniciativas del desarrollo. En las actuales sociedades preindustriales sus líderes se sienten mucho más inclinados a las actitudes y estrategias del *dirigismo*. La primera estrategia contribuyó a construir un orden social en el que dominaban la autonomía y la descentralización. Desde la actual perspectiva estas características no

---

[10] Aun concediendo el debido margen a la exageración de TOCQUEVILLE, es obvio que nadie hoy día podría describir las sociedades industriales actuales con los siguientes términos: «La condición social de los norteamericanos es enteramente democrática: tal fue el carácter que tuvo cuando se fundó la colonia y hoy es aún más manifiesto... Ni tan siquiera se implantaron allí [en Nueva Inglaterra] los gérmenes de la aristocracia... La riqueza circula con increíble rapidez y la experiencia demuestra que es raro encontrar dos generaciones sucesivas de ricos... No creo que exista otro país en el mundo donde proporcionalmente haya menos personas ignorantes y, al mismo tiempo, menos personas instruidas. La enseñanza primaria está al alcance de todos: la superior apenas si la adquieren unos cuantos... En América son muy pocos los ciudadanos acaudalados... En América, la mayoría de los que hoy son ricos fueron en un principio muy pobres... En América, el elemento aristocrático ha sido siempre muy débil desde su nacimiento... Apenas si se le puede atribuir influencia alguna en el curso de los acontecimientos... Los hombres son allí mucho más iguales en lo que se refiere a fortuna e intelecto o, dicho con otras palabras, son más semejantes en poder que en ningún otro país del mundo o de ninguna otra época que la historia recuerde» (*Democracy in America*, Vintage Books, New York, 1955, vol. 1, pp. 48-55).

[11] Bert F. HOSELITZ, *Sociological Aspects of Economic Grouth*, The Free Press, Glencoe, 1960, pp. 74 y 97 ss.

hacen otra cosa más que perpetuar la sociedad tradicional e impedir las transformaciones necesarias al crecimiento económico. De aquí que las estrategias que emplean los dirigentes de las actuales sociedades preindustriales para modificar las estructuras suelen hacer hincapié en la necesidad imperiosa de la hegemonía y de la centralización.

Si en el siglo actual determinados casos divergentes ponen de manifiesto que la industrialización y la urbanización no son condiciones bastantes para los métodos políticos competitivos (por ejemplo, la U.R.S.S. o Alemania en la década de 1930), las desviaciones históricas demuestran que la industrialización y la urbanización no son siquiera condiciones necesarias para dichos métodos [12]. Las sociedades preindustriales y agrarias no son ni definitiva ni intrínsecamente ineptas para la pluralidad política, ni tampoco para la poliarquía, ya que en algunas sociedades agrarias rurales y preindustriales han florecido sistemas políticos competitivos —más aún, a veces— han constituido los cimientos maravillosos para la poliarquía representativa.

Si en el mundo de hoy la sociedad preindustrial constituye una base muy endeble para los métodos políticos competitivos o para la poliarquía se debe sin duda alguna a determinadas características sociales, como el analfabetismo, la pobreza, una clase media débil y una cultura política autoritaria. Dichas características se asocian hoy a una sociedad preindustrial frágil y de base urbana, pero no son —y en todo caso no fueron— inherentes a las sociedades preindustrializadas.

EXPLIQUEMOS LA RELACIÓN

Presuponiendo que la relación entre debate público (y poliarquía) y nivel de desarrollo socioeconómico es cierta, que hay excepciones importantes y que puede haber umbrales por debajo y por encima de los cuales no varían significativamente las oportunidades para el debate público, ¿qué explicaciones podemos encontrar a todo esto?

Una hipótesis de carácter muy general nos ayudará —creo yo— a establecer la conexión entre sistema político y nivel socioeconómico:

Las oportunidades de que un país desarrolle y conserve un régimen

---

[12] Ignorar los casos divergentes históricamente importantes en los que se desarrolló la política competitiva en el seno de una sociedad preindustrializada conduce, en mi opinión, a exagerar indebidamente la importancia de la urbanización en el desarrollo de sistemas democráticos. Véase, por ejemplo, Donald J. McCrone y Charles F. Cnudde, «Towards a Communications Theory of Democratic Political Development: A Causal Model», *American Political Science Review*, 61 (marzo 1967), 72-79.

político competitivo (y aún más, una poliarquía) dependen de la amplitud con que la sociedad y la economía del país:

a) favorezcan la alfabetización, la educación y las comunicaciones,
b) creen un orden social pluralista y no centralizado,
c) prevengan las desigualdades extremas entre los estamentos políticos más importantes del país.

A continuación examinaremos someramente en este capítulo las dos primeras condiciones. Dada su importancia y complejidad, el capítulo siguiente se dedica por entero a la tercera condición.

ALFABETIZACIÓN, EDUCACIÓN E INFORMACIÓN

Seguramente —es innecesario insistir sobre ello— que en los casos de población muy numerosa las oportunidades de participación real y de un alto grado de debate público dependen, hasta cierto punto, del número de personas que saben leer y escribir, reciben enseñanza y leen periódicos o sus equivalentes. No es mi intención analizar la naturaleza exacta de esta dependencia, ni las diversas formas de contrapesar el analfabetismo, como sucede en la India o en Turquía. Lo que ahora nos importa es saber hasta que punto la capacidad de leer y escribir, la enseñanza, los periódicos y demás formas de comunicación se relacionan con la urbanización y la industrialización. El desarrollo de las ciudades, del comercio, de la industria y de las profesiones no sólo exige sino que favorece estos requisitos elementales.

Ello, no obstante, el público que tenga un nivel de instrucción media y que pueda disponer de abundante prensa (o en la actualidad acceder a la radio y televisión) no precisa de una sociedad altamente urbanizada o industrializada. Después de todo, como apuntaba Tocqueville, la mayoría de los americanos blancos sabían leer y escribir a principios del siglo XIX; había muchas oportunidades para adquirir una instrucción modesta (tal vez menos de las que Tocqueville creía) y abundaban los periódicos y la información política, aun dada la enorme extensión geográfica del país. Ha habido otros países en donde las primeras letras y la enseñanza generalizada han precedido a la industrialización, al crecimiento de las ciudades y a una renta *per cápita* alta: Nueva Zelanda, Australia, Canadá, Noruega, Islandia y Finlandia son buenos ejemplos de ello, porque el precio de poner la educación y los medios de información al alcance de todos no es tan alto que no puedan soportarlo las sociedades agrarias moderadamente prósperas.

Parece, pues, bastante razonable sacar las siguientes conclusiones:

Los umbrales hipotéticamente bajos para producir formas políticas competitivas pueden explicarse, en parte, por la dificultad que tienen

los países que están por debajo de dicho nivel, para movilizar los recursos que requieren la alfabetización, la educación y los medios de comunicación social.

Ahora bien, los países por encima de este umbral pueden satisfacer las necesidades mínimas requeridas por la competencia política y especialmente para la poliarquía, aun cuando sean predominantemente agrícolas y rurales, y no tengan industria alguna.

De modo que la necesidad de satisfacer los requisitos mínimos contribuye a explicar la existencia de umbrales bajos pero no la relación entre ambas cosas.

EL ORDEN SOCIAL PLURALISTA

Consideremos ahora lo que la sociedad de «economía relativamente avanzada» hace posible con su actuación y los requisitos que exige para realizarlo. Una economía avanzada no sólo puede permitirse acabar con el analfabetismo, promover la instrucción universal, ampliar las oportunidades para la educación superior y la proliferación de los medios de comunicación, sino que es su verdadera razón de ser. No ya sólo puede mantener una clase obrera instruida, sino que la necesita: trabajadores que sepan leer y escribir, obreros especializados que puedan interpretar las instrucciones y respondan a directrices escritas, ingenieros, técnicos, científicos, contables, abogados, dirigentes de todo tipo. No sólo produce, sino que debe contar con sistemas de comunicación rápidos y fiables, incluidos los sistemas que transmiten ingentes cantidades de información pública o cuasipública. No sólo hace posible sino que, a la vez, exige la multiplicidad de organizaciones permanentes y muy especializadas dirigidas por equipos comprometidos ardientemente en la tarea, que sean leales a las metas de la organización, ya se trate de fábricas, bancos, grandes almacenes, escuelas, universidades, hospitales, sistemas de transporte masivo y miles y miles de todo tipo de organismos.

Debido a sus necesidades intrínsecas, la economía avanzada y las estructuras que la apoyan distribuyen automáticamente los resortes y las distinciones políticas entre una gran variedad de individuos, grupos y organizaciones. La educación, los ingresos, el *status* y el prestigio dentro de cada grupo de especialistas, el acceso a las asociaciones, el pertenecer a las elites o ser uno de sus expertos, todo ello forma parte de los resortes y distinciones políticas; resortes y cualificaciones que pueden utilizarse como trampolín para obtener mejoras para uno mismo, para el grupo o para la organización. Grupos y asociaciones generan un impulso imperioso hacia la autonomía, lealtades internas y de grupo, y complejas pautas de adhesiones y cismas. Cuando surgen desavenencias, cosa inevitable, el acceso a los resortes políticos hace posible que los individuos y grupos no tengan que recurrir al empleo de la coacción y

de la amenaza para solucionar el conflicto, e insistan, en cambio, en algún tipo de negociación —explícita, implícita, legal, alegal, ilegal—. De forma que los sistemas de negociación, o convenios, se desarrollan dentro, paralelamente, o en oposición a los acuerdos jerárquicos, y contribuyen a forjar una cultura política con normas que legitiman la negociación, el arreglo, el regateo, las componendas políticas, el toma y daca: el obtener, en suma, el consenso de forma diametralmente opuesta a los métodos de coacción o del ejercicio del poder de manera unilateral.

Aun en el seno de organizaciones ostensiblemente jerárquicas los dirigentes aprenden que la coacción y el apremio suelen ser enemigos de todo incentivo. En una economía avanzada el sometimiento al temor y a la coacción durante mucho tiempo produce resultados más pobres, a todos los niveles, que la acción soberana y voluntaria. Con ella el temor al castigo por una posible actuación desacertada se trueca en la esperanza de la recompensa por haber obrado correctamente, y al igual que el trabajo esclavo es, por regla general, menos eficiente que el trabajo libre, así también los obreros mal pagados y descontentos son menos productivos —a la larga— que los obreros bien remunerados y satisfechos. La necesidad de una actuación soberana, basada en el libre consentimiento, se agudiza en el caso de los técnicos, ejecutivos, científicos e intelectuales, pues la autonomía y la discreción, ejercidas con liberalidad, producen mejores resultados que una supervisión rígida y excesivamente controlada.

De modo que la economía muy desarrollada origina automáticamente muchas de las condiciones exigidas al orden social pluralista: al evolucionar éste, aunque sólo sea en la forma más rudimentaria, algunos de sus miembros solicitan participar en las decisiones mediante fórmulas que se ajustan más al sistema político competitivo que al hegemónico.

Si utilizamos una flecha con una C para indicar la dirección causal, podríamos representar nuestro argumento de la siguiente manera:

Economía muy evolucionada →C→ orden social pluralista →C→ presiones para un sistema político competitivo.

Ni que decir tiene que así expuesta, la argumentación está más que simplificada y requiere cuando menos tres puntualizaciones:

En primer lugar, aun en el caso de que la economía evolucionada cree algunas de las condiciones exigidas al orden social pluralista, no las crea *todas*: ejemplos, la U.R.S.S. y Alemania del Este, que combinan economías más bien avanzadas con un orden social centralizado.

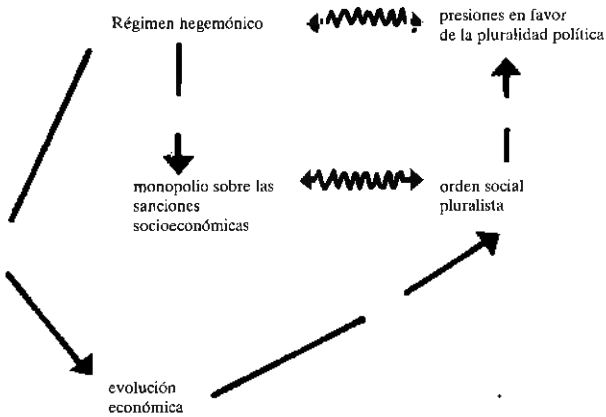
Como ya hemos observado la conexión entre «nivel» económico y sistema político es muy imprecisa; ahora bien, al igual que este ajuste funciona mejor en los niveles más bajos (rara vez en la poliarquía) tam-

bién actúa mejor en niveles superiores (rara vez en los sistemas hegemónicos).

De nuestro razonamiento se infiere, acertadamente, a mi modo de ver, que a medida que los regímenes hegemónicos evolucionan hacia niveles de desarrollo económico más altos (por ejemplo, la U.R.S.S. y los países comunistas del Este) se va haciendo más difícil de sostener el régimen social centralizado, y que, si nuestro argumento es correcto, el propio desarrollo económico crea las condiciones para un orden pluralista. El monopolio de las sanciones socioeconómicas, privativo de los dirigentes hegemónicos, se ve minado por el propio éxito de su economía: cuanto mayor sea su acierto en transformar la economía (y con ella, inevitablemente, la sociedad), mayor es la amenaza de fracaso político.

Si esos líderes dejan que se fragmente el monopolio que ejercen sobre las sanciones socioeconómicas y pretenden mantener la hegemonía política explotando el monopolio sobre la violencia —o sea transformación del orden social centrahzado en un orden social cuasipluralista, según nuestra denominación, con violencia y represión—, tendrán que hacer frente a limitaciones tremendas, y a grandes costos, mientras que la violencia, la coacción y el apremio perderán gran parte de su eficacia, pues una sociedad evolucionada, que necesita de muchos incentivos y conductas muy complejas, no puede manipularse mediante el temor y la violencia [13].

En esta sociedad con alto nivel de desarrollo las tensiones que se producen en el seno de un régimen hegemónico pueden representarse según el gráfico siguiente, en donde las flechas dentadas y con dos extremos indican la presencia de conflictos:



[13] Para un punto de vista similar véase Alexander ECKSTEIN, «Economic Development and Political Change in Communist Systems», *World Politics*, 22 (1970), 475-95.

En segundo lugar, mientras el «éxito» económico puede ser una amenaza para las hegemonías al originar presiones en favor de la liberalización política, no representa peligro ninguno para las poliarquías que, en cambio, sí tienen que temer al fracaso económico. Pues las dificultades económicas, sobre todo cuando toman la forma del desempleo agudo, o de la inflación galopante tienden a producir presiones en favor de regímenes hegemónicos con un orden social centralizado.

En tercer lugar, bien pudiera ocurrir que las diferencias se hayan embotado en gran parte, pues cada vez se hace más evidente que las sociedades opulentas producen sus propias frustraciones y descontentos, y si bien la abundancia puede aumentar las presiones en favor de métodos políticos competitivos en los países donde hoy imperan regímenes hegemónicos, dista mucho de estar claro que esa misma abundancia vaya a continuar favoreciendo la adhesión a la democracia en los países que ya tienen poliarquías comprensivas.

George FISHER opina que las autoridades soviéticas pueden contener las presiones en favor del pluralismo social y la liberalización sin deteriorar los incentivos económicos. Si yo interpreto correctamente su argumentación, FISHER prevé un «monismo limitado» por el que se negaría la «autonomía del control estatal» a «los grupos mayoritarios de la sociedad», pero se permitiría, en cambio, «en la vida privada, en las actividades profesionales y técnicas (incluida la economía) y en algunos aspectos legales y de temas públicos» (*The Soviet System and Modern Society*, Atherton, New York, 1968, pp. 14-18, 142-153). Pero no puedo llegar a entender de qué forma la evidencia que la obra recoge sobre la iniciación de un sistema de «ejecutivos dobles» en la U.R.S.S. puede servir de apoyo a su razonamiento.

6. IGUALDADES Y DESIGUALDADES

Desde los tiempos de Aristóteles y aun probablemente desde los filósofos presocráticos, los teóricos políticos vienen sosteniendo que las desigualdades extremas contribuyen a la creación de regímenes hegemónicos, y que los sistemas no hegemónicos, o sea, más igualitarios, deben contar con un grupo preponderante y homogéneo de personas de la clase media, y consecuentemente, deben evitarse las diferencias extremas en el *status*, ingresos y riquezas de sus ciudadanos. Ahora bien, las sociedades industriales muy evolucionadas fomentan dentro de sí una fuerte inchnación hacia las desigualdades extremas, y, sin embargo, es un hecho que las poliarquías representativas han encontrado en los países industrialmente más avanzados el clima propicio para su desarrollo —fenómeno éste que los griegos no pudieron prever—. Esta contradicción aparente ha dado pábulo a muchas especulaciones: unos tratan de resolver el rompecabezas negando que se den tales desigualdades, mientras que otros descartan la explicación de la «democracia»; esos países —dicen— aparentemente «democráticos» no son otra cosa que hegemonías disfrazadas.

En diferentes momentos de nuestro análisis nos hemos referido a la influencia que el orden social y el nivel económico tienen sobre la creación de condiciones más igualitarias, pero ya es hora de examinar más de cerca algunos puntos que han quedado en el aire.

Según todas las apariencias, las igualdades y desigualdades sociales influyen en las posibilidades de que haya hegemonía o pluralidad política de acuerdo con dos grupos, cuando menos, de variables intervinientes: la distribución de los resortes y distinciones políticas, y la creación de resentimientos y frustraciones.

DISTRIBUCIÓN DE LOS RESORTES Y DISTINCIONES POLÍTICOS

Al distribuir la renta, la riqueza, el *status*, los conocimientos, la ocupación, la posición dentro de las organizaciones, la popularidad y demás méritos, las sociedades todas asignan también los medios de que se vale

un agente dado para influir sobre la conducta de otros agentes, cuando menos en determinadas circunstancias. Dichos medios se convierten de esta forma en fuentes de poder político y quienes detentan tales resortes, sea cual sea su naturaleza y cuantía, no se limitan a ser el producto o resultado inactivo de las instituciones socioeconómicas. Los agentes que influyen en el Estado y lo controlan pueden hacer uso de los diversos poderes que éste pone a su alcance para modificar a su propia conveniencia la primitiva distribución de los resortes políticos resultantes de los procesos evolutivos de las instituciones socioeconómicas. Entre estos poderes está el de asignar impuestos sobre la renta, por ejemplo, o el de fijar límites a las aportaciones monetarias para una campaña política, o bien el poder de crear y distribuir, en determinado momento, nuevas fuentes de poder político, como la concesión del sufragio.

Las desigualdades extremas en la distribución de distintivos fundamentales como son los ingresos, las riquezas, el *status*, la instrucción y los grados militares equivalen a desigualdades extremas en las fuentes del poder político. Obviamente el país que mantenga desigualdades extremas en el acceso a los resortes políticos tiene grandes probabilidades de producir tremendas desigualdades en el ejercicio del poder, de ser un régimen hegemónico. Y basta ya de especulaciones.

Como ya indiqué antes, los valores estratégicos como la instrucción, la riqueza, los ingresos, el *status* y el poder están estrechamente correlacionados: la clase acomodada lo es en todos los aspectos, mientras que los desheredados de la fortuna, que son el grueso de la población en muchas sociedades agrarias, son pobres en todo. Los resortes políticos son, pues, de carácter marcadamente cumulativo: si el agente A supera al agente B con respecto a determinada fuente de poder político, también será superior a B respecto a todos los demás recursos, como educación o *status*. Ahora bien, como ya hemos visto, dentro de la sociedad agraria hay dos variantes principales. Simplificando: en la sociedad campesina tradicional hay una desigualdad extrema en la distribución de las distinciones y, por ende, de los resortes políticos y, consecuentemente, en el ejercicio del poder. Pero en la sociedad de colonos libres se da una mayor igualdad en la distribución de las distinciones y por ende de los resortes políticos y, en consecuencia, en el ejercicio del poder. Si esta mayor igualdad relativa de la sociedad de campesinos libres se asocia además con la mayor igualdad política que se logra con el sufragio, los partidos políticos rivales, las elecciones y los dirigentes representativos, todavía se restringe más la acumulación de desigualdades. Los líderes que consiguen popularidad, seguidores y votos pueden contrapesar algunos de los efectos potenciales de las diferencias de riqueza y *status* y emplear el poder regulador del Estado para reducir esas diferencias, o sus consecuencias, en la vida política.

El estudio de Russett realizado en 1960 en 47 países sobre la relación

entre el régimen político y la desigualdad en la distribución de la tierra, ofrece interesantes evidencias sobre este tema. Las poliarquías suelen prosperar en los países donde la tierra está distribuida más equitativamente; y a la inversa, las naciones con mayor desigualdad en la distribución de la tierra tienden a no ser poliarquías. (Cuadros 6.1 y 6.2.) De los 23 países con grado superior o medio de igualdad en la distribución de la tierra, 17 son poliarquías representativas. Vistos los datos desde otro ángulo, de las 24 poliarquías existentes, 17 están por encima de la media; de los 24 países con una igualdad media o por debajo de ella, sólo 7 son poliarquías representativas y 15 no son poliarquías.

Comoquiera que las poliarquías están, por término medio, más desarrolladas económicamente, en ellas se dedica a la agricultura una fuerza laboral mínima; de aquí que las igualdades y desigualdades en la distribución de la tierra incidan muy superficialmente en la vida política. Por ejemplo, de las 7 poliarquías representativas con igualdad media o por debajo de ella, 5 tienen menos de un tercio de su fuerza laboral dedicada a la agricultura. Al contrario, en las hegemonías con una proporción relativamente grande de fuerza laboral dedicada a la agricultura se intensifican las consecuencias que tiene para la vida política la desigualdad en la posesión de la tierra.

CUADRO 6.1

Poliarquías, Cuasipoliarquías y No-poliarquías según el grado de desigualdad en la distribución de la tierra, 47 países, alrededor de 1960

Índice Gini de desigualdad[a]	Poliarquías representativas[b]	Cuasipoliarquías[b]	No-poliarquías
43,7			Yugoslavia
45,0			Polonia
45,8	Dinamarca		
47,0	Japón		
49,7	Canadá		
49,8	Suiza		
52,2	India		
56,4	Filipinas		
57,7	Suecia		
58,3	Francia		
58,7	Bélgica		
59,8	Irlanda		
59,9	Finlandia		
60,5	Holanda		
63,8	Luxemburgo		
65,2			Taiwan
66,9	Noruega		
67,1			Vietnam del Sur
67,4	Alemania Occidental		
70,0			Libia

Índice Gini de desigualdad[a]	Poliarquías representativas[b]	Cuasipoliarquías[b]	No-poliarquías
70,5	Estados Unidos		
71,0	Reino Unido		
73,7		Panamá	
74,0	Austria		
74,7			Egipto
74,7			Grecia
75,7			Honduras
75,7			Nicaragua
77,3	Nueva Zelanda		
78,0			España
79,2			Cuba
79,5			República Dominicana
80,3	Italia		
81,7	Uruguay		
82,8			El Salvador
83,7			Brasil
84,9		Colombia	
86,0			Guatemala
86,3			Argentina
86,4			Ecuador
87,5			Perú
88,1			Irak
89,1	Costa Rica		
90,9		Venezuela	
92,9	Australia		
93,8	Chile [c]		Bolivia

FUENTE: Bruce M. Russett, «Inequality and Instability: The Relation of Land Tenure to Politics», for Comparing Inequality», *World Politics* (abril 1964), pp. 442-454, cuadro 2.

[a] El Indice Gini es la medida de desigualdad que generalmente se acepta. Véase, por ejemplo, Hayward Alker, Jr., y Bruce M. Russett, «Indices, en *The Use of Quantitative Data in Cross National Research*, editado por Richard L. Merritt y Stein Rokkan, Yale University Press, New Haven, 1966, pp. 349-82.

Esta clasificación difiere de la de Russett que distingue entre democracias estables, democracias inestables y dictaduras. Véase el Apéndice A-3 para la clasificación que aquí se emplea.

[c] Debido a las limitaciones en el sufragio relativas al analfabetismo, Chile era en 1960 un país menos representativo que los demás, pero en cambio se clasificaba muy alto en el plano de debate público.

[d] Posteriormente, no poliarquía.

Entre las hegemonías de igualdad media o por debajo, todas menos Argentina tienen más de un tercio de su fuerza laboral dedicada a la agricultura, algunas tienen incluso más de la mitad.

Al industrializarse la sociedad agraria acaece un cambio profundo en la naturaleza de las igualdades y desigualdades entre sus ciudadanos. La industrialización redistribuye de manera distinta las recompensas y los privilegios. Ni que decir tiene que esta nueva distribución suele ser también muy desigual. Ahora bien, como ya indiqué anteriormente, las necesidades de la sociedad industrial evolucionada y las aspiraciones que contribuye a crear y satisfacer reparten muchas de las fuentes del poder político que en las sociedades campesinas tradicionales son mo-

CUADRO 6.2

La poliarquía y la desigualdad en la distribución de la tierra

	Igualdad por encima de la media (N)	Igualdad media o por debajo (N)	Total
Poliarquías representativas	17	7[a]	24
Cuasipoliarquías	1	2	3
No-poliarquías	5	15	30
TOTAL N	23	24	57

FUENTE: Russett. «Inequelity and Instability».
[a] Incluido Chile.

nopolio de elites muy reducidas —alfabetización, educación, conocimientos técnicos, cualificaciones dentro de los organismos, acceso al liderato, y demás—. Si bien las sociedades industriales no eliminan las desigualdades, sí reducen significativamente muchas de ellas [1]. Mientras la renta media se eleva a medida que progresan la tecnología y la productividad, las ventajas que antes eran privativas de elites muy reducidas quedan al alcance de una proporción de la población siempre en aumento, y hasta es posible que disminuyan las desigualdades en los ingresos (antes de deducir los impuestos).

Un estudio sobre las desigualdades existentes en los Estados Unidos en 1959-1960 ofrece evidencias muy interesantes sobre este punto. En las 51 unidades políticas que componen los 50 Estados de la Unión y el Distrito de Columbia, se da una correlación negativa muy fuerte (—.78) entre los ingresos medios de cada unidad política y el grado de desigualdad en la distribución de los ingresos dentro de cada unidad. Como cabría esperar, cuanto más desigual es la distribución de los ingresos en un Estado, mayor es también la desigualdad en la distribución de la vivienda y la educación (Cuadro 6.3.)

En términos generales, pues, puede decirse que a medida que un país alcanza altos niveles de desarrollo industrial se reducen las desigualdades existentes entre las principales fuentes del poder político; y si

[1] Véanse las conclusiones de Gerhard LENSKI, *Power and Privilege*, McGraw-Hill, New York, 1966, p. 437.

[2] David I. VERWAY, «A Ranking of States by Inequality Using Census and Tax Data», *Review of Economics and Statistics*, 48, n. 3 (agosto, 1966): 314-21. En el estudio de Verway (p. 320), el Indice Gini de desigualdad en los ingresos correlaciona de la manera siguiente con otras medidas estándar:

Participa del 20 por 100 superior, 0,98.
Participa del 10 por 100 superior, 0,88.
Participa del 5 por 100 superior, 0,72.

bien este proceso no produce la igualdad total sí origina, en cambio, una mayor paridad en la distribución de los recursos políticos.

Además, como ya indiqué anteriormente, las sociedades industriales todavía modifican la pauta de las disimilitudes de otra manera: si bien no previenen totalmente la acumulación de los valores —en especial la riqueza, los ingresos y el *status*— sí que reducen drásticamente —en comparación con la sociedad campesina— la acumulación de recursos políticos y crean en vez de ello un sistema de *desigualdades muy repartidas* en virtud del cual los agentes privados de alguno de los resor-

CUADRO 6.3

Los ingresos y la desigualdad en Estados Unidos, de 50 Estados más el Distrito de Columbia 1959-1960. Coeficientes de correlación

	Índice Gini de desigualdad en los ingresos
Ingreso medio	0,78
Índice Gini de desigualdad	
Vivienda	
en propiedad	0,65
en alquiler	0,73
Educación	0,76
Porcentaje de sirvientes empleados en los hogares	0,77

FUENTE: David I. Verway, «A Ranking of States by Inequality Using Census and Tax Data», *Review of Economics and Statistics*, 48, núm. 3 (agosto 1966), pp. 319-320.

tes políticos tienen muchas oportunidades de acceder a cualquier otro recurso parcialmente equiparable. En el caso de las poliarquías el sistema de las desigualdades muy repartidas es todavía más vigoroso.

Así pues, el que el grado de desarrollo de una sociedad industrial aumente o disminuya las desigualdades depende del tipo de sociedades agrarias donde se inicie el proceso de industrialización. Cuando ocurre en una sociedad campesina tradicional, la industrialización, más pronto o más tarde, actúa como fuerza niveladora y transforma el sistema de desigualdades acumulativas en otro más uniforme con respecto a algunos recursos decisivos y por lo que se refiere a los resortes políticos, en general, disipa —si bien no suprime— las desigualdades. Pero, cuando se produce en una sociedad de colonos libres, la industrialización sí puede aumentar las desigualdades en la distribución de las fuentes de poder político aun cuando dichas desigualdades no sean acumulativas, sino que, por el contrario, estén muy repartidas [3].

[3] En *Who Governs*, Yale University Press, New Haven, 1961, yo interpreté la evi-

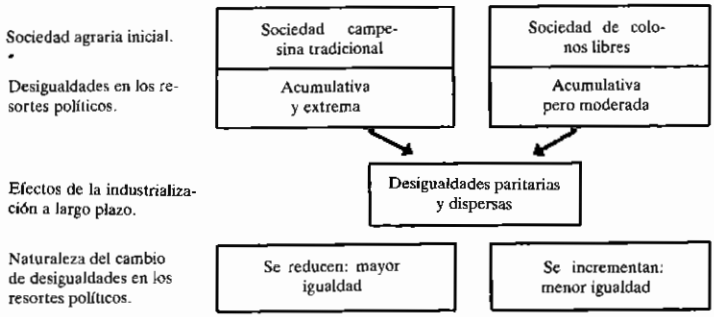


FIGURA 6.1. La Sociedad Industrial y la desigualdad.

En la figura 6.1 se ofrece un resumen esquemático de lo tratado en este párrafo.

CREACIÓN DE RESENTIMIENTOS Y FRUSTRACIONES

Si es cierto que las desigualdades favorecen los resentimientos, también en las sociedades industriales habrá resentimientos nacidos de las desigualdades, pues aun cuando éstas no sean tan acusadas y estén más repartidas que en la sociedad campesina tradicional no son en modo alguno desdeñables. Ahora bien, ¿no es fácil que estos resentimientos debiliten la adhesión al régimen de los estamentos menos prósperos? En tal caso, ¿cómo explicar el hecho de que la mayoría de las poliarquías, que se supone son los regímenes más vulnerables al efecto de las desigualdades, se desarrollen en medio de diferencias extensas y profundas? Es más, aún hoy día son muchas las poliarquías que subsisten en sociedades donde abundan las desigualdades de todo tipo, por ejemplo, con respecto a los ingresos, la riqueza o las oportunidades de educación superior. ¿Cómo puede mantenerse la poliarquía en tales circunstancias?

Espero que los lectores comprendan que al intentar explicar estos hechos, en la forma que lo estoy haciendo, no trato de justificarlos. El

---

dencia histórica que podía extraerse de New Haven (que a mi parecer y a este respecto es una ciudad típica de la mayoría de las antiguas ciudades de la coste Este) como indicadora del cambio que va desde las desigualdades cumulativas hasta la dispersión de dichas desigualdades durante los siglos XVIII al XX. Esto concuerda con el punto de vista de que en la América agrícola, diferenciada de los pocos centros urbanos más antiguos, el tránsito desde principios del siglo XVII al XX fue de la igualdad cumulativa a las desigualdades dispersas. La sorprendente interpretación de Michael ZUCKERMAN de que la vida en las ciudades del Massachusetts colonial era relativamente igualitaria y había logrado un alto grado de concordia, podría apoyar este punto de vista. Véase su *Peaceable Kingdoms: New England Towns in the Eighteenth Century*, Knopf, New York, 1970.

que las poliarquías hayan tolerado muchas y muy acusadas desigualdades no infiere que deban hacerlo. Ahora bien, el hecho de que en ellas pueda persistir una gran desigualdad en la distribución de los ingresos, la riqueza, la educación y otros valores más, sin originar la oposición suficiente para producir un cambio, bien en la acción del gobierno que permite tales desigualdades, bien en el propio régimen, es algo que requiere explicación.

La explicación comprende, creo yo, dos partes:

> Cuando surgen las presiones en favor de una mayor igualdad, el régimen puede obtener el consenso del grupo menos favorecido satisfaciendo algunas de sus demandas, pero no todas.
>
> Pero cuando las desigualdades son extremas, el grupo menos favorecido no se siente estimulado para presionar en busca de una situación más equitativa.

Respuestas de los gobernantes

Una situación de desigualdad objetiva puede dar origen a presiones que conduzcan a remediarla, pero también puede no ocasionar exigencia alguna. Caso de producirse las presiones, éstas pueden ir —o pueden no ir— dirigidas al gobierno. Las desigualdades pueden reducirse o eliminarse como resultado de la acción del gobierno; pero también cabe la posibilidad de que se reduzcan o eliminen aun cuando el gobierno no emprenda ninguna acción positiva y —en algunos casos— incluso si la acción gubernamental es desacertada. En efecto, hay casos en que las presiones pueden ceder a pesar de los errores del gobierno, sólo por el hecho de que el grupo perjudicado interprete la intervención gubernamental como señal de que se ocupan de ellos. Lo cierto es que, al menos teóricamente, es posible que los errores de un gobierno aparentemente bien intencionado fracasen rotundamente en la reducción de las desigualdades, aunque el mero hecho de haber demostrado su voluntad de corregirlas puede bastar para mantener e incluso ganar la voluntad del grupo descontento.

Entre las diversas posibilidades indicadas, dos parecen ser las que más se relacionan con el tema de este capítulo. Una práctica más o menos empleada es la que conduce de las demandas nacidas de la desigualdad a las respuestas del gobierno que reducen esa desigualdad (o la sensación de desigualdad) y por ende, fortalecen la lealtad al régimen del grupo descontento. Cabría citar aquí los empeños del gobierno sueco por reducir el desempleo durante los años treinta; o las diversas acciones emprendidas por el gobierno de Franklin Roosevelt durante esa misma época para conseguir mayores seguridades económicas.

De hecho, en un buen número de países europeos y de habla inglesa que hoy tienen poliarquías representativas aparentemente estables, sus regímenes liberalizados han respondido en este siglo y en el pasado a las

demandas en favor de la reducción de las desigualdades. Por regla general, en un principio las presiones hicieron hincapié y consiguieron la extensión de los derechos civiles a los estratos que quedaban excluidos de la participación legal en el sistema político; proceso que, en esencia, finalizó en aquellos países hacia 1920. Estos regímenes democráticos empezaron entonces a satisfacer las demandas que se venían haciendo en favor de los «derechos sociales» a la seguridad, a la asistencia social, a la educación y demás. El proceso todavía continúa aunque en algunos países es hoy más lento, naturalmente, como consecuencia de las profundas reformas ya realizadas. Al satisfacer las demandas de una mayor igualdad social y política un buen número de países parecen haber ganado la larga batalla por conseguir la adhesión de los grupos marginados hasta entonces, en especial, claro está, de los obreros. En la figura 6.2 se ilustra esta trayectoria. Como quiera que el proceso ya ha sido debidamente analizado en otras ocasiones no creo necesario insistir aquí sobre ello [4].

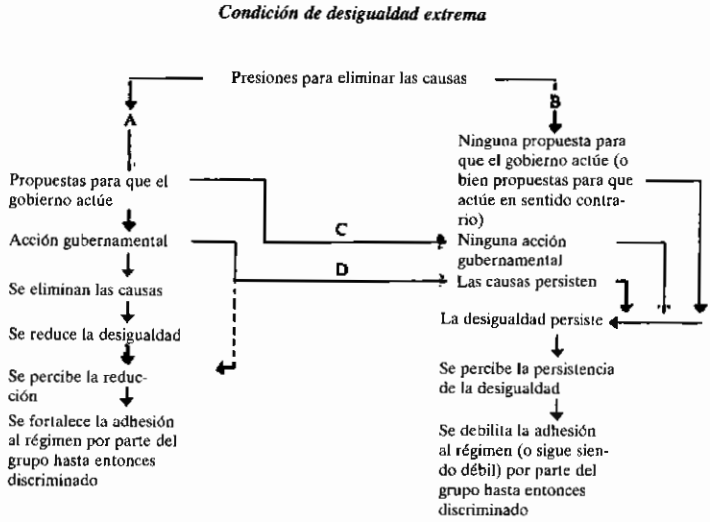


FIGURA 6.2. Algunos posibles efectos que las desigualdades producen con respecto a la adhesión a un régimen.

[4] Véase, entre otros, a T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge, 1950, y Robert A. DAHL (ed.), *Political Opposition in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven, 1966, pp. 359-367. Aunque todavía es pronto para juzgar, es muy probable que a final de la década de 1960 empezara una nueva fase que pone el acento en la democratización de diversas organizaciones sociales, económicas y políticas en las que la autoridad ha sido siempre predominantemente jerárquica.

En este gráfico la trayectoria A representa el caso del gobierno al que el grupo marginado considera partidario de reducir las desigualdades, aun cuando sus acciones no hayan llegado a las causas y las desigualdades persistan más o menos inamovibles. A su debido tiempo, por supuesto, se manifestará el hecho de que el gobierno no haya logrado reducir dichas desigualdades. Seguramente eso será lo que ocurra, pero es muy posible que para entonces el gobierno haya conseguido una adhesión mayoritaria que le sirva de reserva.

Una segunda posibilidad es que, debido a sus acciones, el gobierno mantenga las desigualdades y sea el blanco de la hostilidad de los grupos descontentos. En tal caso puede ocurrir que no se haga ninguna propuesta al gobierno o que no se le apremie públicamente con la debida fuerza, o que, por las razones que sean, el gobierno no actúe a pesar de las presiones que se le hacen en tal sentido, o, caso de actuar, que se equivoque. También puede ocurrir que los grupos juzguen que la política emprendida por el gobierno es el motivo principal de su marginación (por ejemplo, la discriminación racial impuesta por los gobiernos estatales). En la figura 6.2 estas posibilidades se representan en las trayectorias B, C y D. Si como resultado de ello persisten las desigualdades, bien puede decirse que es muy probable que decrezca la adhesión del grupo descontento al régimen en cuestión.

Dado que todo régimen corre el peligro de crearse desafectos y enemigos, un segmento numeroso de la población que se resiente de desigualdades extremas representa una amenaza para cualquier régimen ya sea hegemónico o competitivo. No obstante, hay razones para pensar que los regímenes hegemónicos pueden tolerar «más» desigualdades que los sistemas competitivos, en especial las poliarquías, sobre todo cuando el orden social está centralizado, pues tienen a su disposición casi todos los medios coercitivos posibles y los utilizan para suprimir las expresiones de descontento; así contienen las frustraciones y agresiones de los grupos oprimidos y aun consiguen que se vuelvan contra dichos grupos que las sufren o reflejan en forma de apatía, impotencia, y desesperación. Los sistemas políticos competitivos disponen de menos resortes para coaccionar a su pueblo, pues las condiciones esenciales del régimen pluralista y en especial de las poliarquías representativas son precisamente el orden social descentralizado y una gran variedad de auténticas limitaciones legales y constitucionales para el ejercicio de la coacción gubernamental.

A mi modo de ver, esta diferencia es esencial y definitiva, pero no debe exagerarse. Tanto la democracia ateniense como la americana nos ofrecen sendos ejemplos de sistemas competitivos y representativos con respecto a una parte de la población, pero hegemónicos con respecto a la otra (esclavos y, en Estados Unidos, ex esclavos).

El caso americano no sólo es demasiado patente para poder ignorar-

lo, sino que contribuye a esclarecer las complejas relaciones que se dan entre los regímenes y las desigualdades. Como todo el mundo sabe, en Estados Unidos la poliarquía competitiva toleró un estado de extrema desigualdad entre los negros durante la época de la esclavitud y pasada ésta. En el Norte, y por espacio de casi un siglo la poliarquía más o menos representativa no se sintió seriamente amenazada por las desigualdades que pesaban sobre la población negra que vivía en su seno, quizá porque hasta el final de la Segunda Guerra Mundial los negros eran una minoría relativamente pequeña sin ninguna fuerza política. Por el contrario, en el Sur la población negra componía una minoría numerosa y aun en dos Estados formaba mayoría [5]. Para hacer cumplir las condiciones tanto tiempo dominantes de la marginación total de los negros, los americanos blancos (al igual que los atenienses) tuvieron que desarrollar dos sistemas políticos paralelos: una poliarquía más o menos competitiva en la que quedaban incluidos la mayor parte de los blancos, y un régimen hegemónico al que los negros estaban sujetos y del que los blancos del Sur eran abrumadoramente partidarios; para mantener este doble sistema el Sur ejerció la violencia y la represión dentro de un orden social cuasi pluralista: violencia y terror que se dirigieron contra todos los negros y contra el puñado de blancos disidentes que de vez en cuando se oponían al sistema hegemónico. La estabilidad del doble sistema dependía no sólo de los efectos que las coacciones y amenazas, pasadas y presentes, habían conseguido al crear y reforzar un clima de resignación e impotencia entre los negros (y como sugiere la imagen del «Tío Tom» incluso el sentimiento de la supremacía blanca), sino también de la fuerza del acuerdo con los principales Estados políticos del Norte de no interferir en el sistema sureño. Hacia mediados del siglo XX ambas condiciones empezaron a perder consistencia, y al irse debilitando, el desmoronamiento de una reforzó la destrucción de la otra. Y aunque la antigua hegemonía no ha desaparecido del todo, durante la década pasada ha sufrido una crisis profunda y visible: al final de los años sesenta la irrupción de los negros en el sistema político competitivo era ya un hecho [6]. Mientras, se iba desintegrando la hegemonía política basada en la violencia coercitiva. ¿Acaso el ejemplo de los negros de Estados Unidos desafía la hipótesis de que los regímenes competitivos pueden mantener una dosis menor de segregación que los regímenes

[5] En 1860 el porcentaje de esclavos negros para el total de la población en los Estados con mayor número de esclavos era el siguiente: Carolina del Sur, 57 por 100; Misisipí, 55 por 100; Luisiana, 47 por 100; Alabama, 45 por 100; Georgia, 43 por 100; Virginia, 40 por 100, y Carolina del Norte, 33 por 100 (Richard B. MORRIS, *Encyclopedia of American History*, Harper, New York, 1953, p. 516; Oficina del Censo de los EE.UU., *Historial Statistics of the United States, Colonial Times to 1957*, Government Printing Office, Washington D. C., 1960, p. 13.

[6] En la nota 3 del capítulo 2 pueden encontrarse algunos datos.

hegemónicos? A mi modo de ver, el ejemplo demuestra todo lo contrario: imponer una marginación rigurosa a un segmento muy grande de la población exige, *como en el caso del Sur,* un sistema de hegemonía política y un orden social —sea centralizado o cuasi pluralista— que haga uso de la violencia y la represión.

Ello, no obstante, nuestro ejemplo sí sugiere dos puntualizaciones importantes: incluso una poliarquía representativa puede marginar rigurosamente a una minoría pequeña, como en el caso de los negros del Norte hasta la Segunda Guerra Mundial, si esa minoría, por razones que ahora no importan, es ademas de pequeña, débil en resortes y cualificaciones políticas, o si sus presiones no tienen fuerza. Como lo ilustran los casos de Atenas y el Sur de Estados Unidos, históricamente ha sido posible desarrollar e incluso mantener durante mucho tiempo un sistema dualista: competitivo con respecto al grupo dominante y hegemónico con respecto a la minoría segregada.

RESPUESTAS DE LOS GRUPOS MARGINADOS

Entre la situación de desigualdad objetiva y la respuesta de los grupos discriminados están las percepciones, valoraciones, expectativas —en una palabra—, la psique de las personas. Para desaliento y extrañeza de los activistas que luchan por despertar a estos grupos minusválidos para que se rebelen contra su suerte, la psique humana no siempre impulsa a los desheredados de la fortuna a luchar por un trato igualitario, a veces, incluso, ni tan siquiera a desearlo [7]. El fenómeno merece un estudio más cabal y elaborado del que aquí podemos dedicarle, ya que me he de limitar tan sólo a unos pocos aspectos.

Consideremos, pues, un camino hipotético que nos lleve desde la desigualdad objetiva a las demandas en favor de un trato más equitativo para el grupo discriminado. (Figura 6.3.) Para completar el cicuito se requiere contestar afirmativamente a todas las preguntas, pero ocurre que algunas de las conexiones están abocadas a quebrarse, a dar respuestas negativas.

Sin duda es insensato por demás imaginar que la conexión entre la realidad objetiva y la percepción subjetiva esté escindida hasta el punto que los socialmente discriminados no tengan conciencia de su suerte. Por si todavía fuera necesario deshacer el mito del pobre feliz y el rico desgraciado, Hadley Cantrill demuestra contundentemente que al ir mejorando las condiciones objetivas por todo el mundo, se va cerrando el vacío entre la situación real y las aspiraciones personales. En una en-

---

[7] Robert E. LANE, «The Fear of Equality», *American Political Science Review*, 53 (marzo 1959), 35-51.

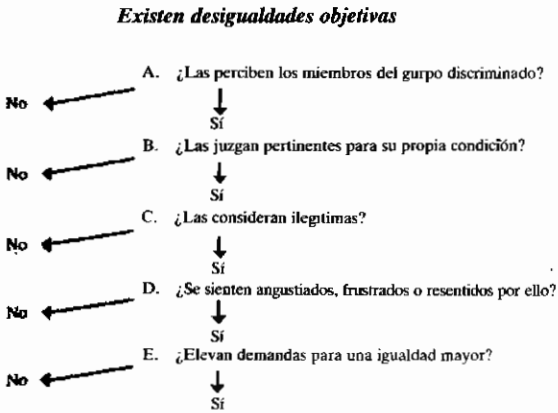


FIGURA 6.3. Trayectoria hipotética de la desigualdad objetiva a las demandas de un trato más equitativo.

cuesta realizada en catorce países se pidió a los entrevistados que se situaran en una escala de diez grados entre «la mejor vida posible» y «la vida peor». Se les pidió también que situaran a su patria con arreglo a una clasificación similar. Cantril halló que cuanto más alto era el nivel socioeconómico del país, mayor era el promedio de personas que situaban su posición pasada y presente en el «peldaño» de la satisfacción, y lo mismo ocurría con las condiciones pasadas y presentes del país. Descubrió, asimismo, que las personas que objetivamente eran superiores en educación, ingresos u ocupación, estaban más satisfechas, por término medio, con su condición que los que tenían ingresos más bajos, o era inferior su nivel de educación o su *status* ocupacional [8].

Ello, no obstante, aun en el caso de que estén relativamente insatisfechos de su situación puede ocurrir que los miembros del grupo discriminado no establezcan todas las conexiones de nuestra hipotética trayectoria. Así en el caso A, por ejemplo, la percepción de las desigualdades se ve a veces ensombrecida por los posibles cambios en la condición del «propio» grupo. En este sentido, Runciman llega a la conclusión de que en Inglaterra «tras la Segunda Guerra Mundial» la pobreza quedaba disimulada por el logro de una mejora gradual en la situación general de la clase obrera y la convicción de que se iba a una distribución más equitativa de la que en verdad se produjo [9].

---

[8] Hadley CANTRIL, *The Pattern of Human Concerns*, Rutgers University Press, New Brunswick, 1965, pp. 194, 258-259. Según el índice socioeconómico de CANTRIL, la clasificación de los países es —de mayor a menor— Estados Unidos, Alemania Occidental, Israel, Japón, Polonia, Cuba, Panamá, Yugoslavia, Filipinas, República Dominicana, Brasil, Egipto, Nigeria e India.

[9] W. G. RUNCIMAN, *Relative Deprivaction and Social Justice*, University of California Press, Berkeley, 1966, p. 94.

La conexión en B puede quebrarse porque la gente que objetivamente está discriminada no suele compararse con los grupos privilegiados, ya que piensan que la buena suerte de éstos nada tiene que ver con su propia condición y establecen otro tipo de comparaciones. Entre otras cosas casi puede asegurarse que el miembro de un grupo discriminado comparará su situación presente con la pasada (o con sus mitos sobre el pasado): si el grupo cree que ha mejorado, el hecho puede ser para él más importante y pertinente que el que otros grupos estén normalmente mucho mejor situados. Así también, muchas personas se identifican, a veces, con grandes colectividades como son la patria o la región; de aquí que las desigualdades pueden atenuarse en el caso de individuos o grupos que piensen que la colectividad —el país, por ejemplo— camina hacia una situación más rica o más justa.

Finalmente, cuando una persona se compara a sí misma o a su «propio» grupo con otros individuos o grupos suele establecer esta comparación con los que —socialmente hablando— están muy próximos a ella, no con los más distanciados. Al obrero especializado, por ejemplo, los ingresos y privilegios del presidente de su empresa le suelen importar menos que los de los obreros semi especializados —que están «por debajo» de él, o los obreros especializados de otras plantas.

Puesto que es posible hacer diversas comparaciones bien puede ocurrir que el individuo que viva en una sociedad de grandes desigualdades piense que su condición no es tan mala, aun cuando objetivamente hablando y con relación a las elites sea francamente deplorable.

Una encuesta realizada por Runciman entre 1.400 personas de Gran Bretaña, ofrece algunas pruebas directamente relacionadas con este punto. Runciman diferenciaba el «grupo de referencia comparativo» que sirve al individuo como contraste de su propia situación y naturaleza y el «grupo de referencia en calidad de miembro» que es el punto de partida donde empieza la sensación de desigualdad con respecto al grupo de referencia comparativo que produce un sentimiento de *carencia relativa* [10]. Runciman encontró que el sentido de «relativa carencia» causado por las desigualdades estaba muy atenuado, entre otras cosas, por la tendencia a compararse con grupos socialmente próximos al de uno mismo. Además, y como ya indiqué antes, también creía que el sentimiento de inferioridad más bien débil que los obreros manifestaban podía atribuirse a la reciente mejora en la situación general de la clase obrera y quizá también a la creencia infundada de que desaparecían las antiguas desigualdades. Por el contrario, las clases medias solían abrigar resentimientos no contra los más pudientes sino contra las fulminantes mejoras de la clase trabajadora. Runciman encontró también que:

---

[10] *Ibíd.*, p. 12. El subrayado es mío.

Hay una gran discrepancia entre la desigualdad objetiva y la sensación subjetiva de relativa inferioridad.

Tanto si piensa que su situación mejora, como si cree que ha empeorado, la clase media tiende a considerar injusta la prosperidad de las otras clases.

El grupo más cualificado de los trabajadores manuales es el más dado a creer que no hay nadie que esté mejor que ellos.

Los obreros y sus esposas, con los salarios más altos dentro de su nivel ocupacional, no suelen sentirse disminuidos pues según las comparaciones que ellos establecen, reciben un buen trato.

Una proporción considerable de los encuestados dan como cifra deseada de ingresos una cantidad poco o nada superior a sus ganancias reales, y una proporción todavía mayor dicen estar satisfechos con lo que ganan.

De los tres sectores en que se dividieron las personas encuestadas, —la muestra—, de acuerdo con sus ingresos, los trabajadores manuales («clase obrera») suelen considerar «apropiada» una cifra de ingresos más o menos equivalente a la que están ganando, cosa que no ocurre con la «clase media», o trabajadores no manuales.

No sólo no han elegido los grúpos de referencia comparativos de acuerdo con las desigualdades objetivas, sino que los menos dados a establecer este tipo de comparación han sido los grupos peor situados objetivamente [11].

El sondeo seccional de Cantril, a escala nacional, nos surte también de pruebas interesantes, si bien tangenciales, sobre la conexión B. Sus hallazgos vienen a apoyar la creencia de que la gente suele juzgar su situación de acuerdo con lo que piensa sobre las modificaciones que se producen en una colectividad más amplia con la que se sienten identificados: en este caso el país. Los resultados mostraron que:

La forma de ponderar la condición propia —el peldaño que ocupaban en la «escala» se relacionaba significativamente con su juicio sobre la situación de su propio país, es decir, del peldaño que éste ocupaba en la «escala».

La idea que la gente tenía sobre la mejora de su condición en los últimos cinco años estaba relacionada muy significativamente con su creencia de que el país había prosperado en la misma medida. Si la gente tenía la esperanza de que su nivel de vida podría mejorar en los cinco años siguientes, solía pensar que su país también mejoraría [12].

Todas estas correlaciones nada nos dicen, claro está, sobre la dirección de la causa, que sin duda es de doble vía. Pero sí son bastante sugerentes ciertas comparaciones que pueden establecer sobre la forma de juzgarse a sí mismas las gentes de algunos países. Por ejemplo, al considerar su situación presente los dos grupos con puntuación más alta fueron una muestra de miembros de diez *kibbutzim* de Israel —donde la igualdad objetiva es excepcionalmente alta—, y una muestra de adultos de los Estados Unidos, donde el promedio de ingresos es excepcionalmente alto, pero también es grande la desigualdad en la distribución de

---

[11] *Ibíd.*, pp. 197-210.

[12] CANTRIL, *The Pattern of Human Concerns*, pp. 184-194.

estos ingresos. Cuba fue el tercer país más satisfecho con su propia situación, ya que la revolución emprendida había reducido en gran parte (sin llegar a eliminarlas) las desigualdades anteriores (quizá a costa del promedio de ingresos), y Egipto, que también había llevado a cabo una revolución, pero donde todavía subsistían la pobreza y las desigualdades.

En cuanto al *futuro*, las expectativas más altas dentro de los países encuestados correspondían —por orden de mayor a menor— a Cuba, Egipto, los *kibbutzim*, los Estados Unidos, Nigeria y Panamá [13]. El país que iba a la cabeza de todos en la valoración personal del cambio del pasado al futuro (es decir, en las expectativas de progreso) era Nigeria, una de las naciones más pobres del mundo y que por la época en que se realizó la encuesta estaba condenada a una guerra civil catastrófica. Seguían a Nigeria, Cuba, República Dominicana, Egipto, Brasil y Panamá [14]. De donde se deduce que la inmediatez de la revolución y de la independencia nacional o de otros cambios políticos de carácter dramático parecían influir de tal manera en las esperanzas sobre el futuro que, virtualmente, no había relación alguna entre el nivel socioeconómico del país y las expectativas de sus ciudadanos en cuanto a su futuro personal y el del propio país [15].

La efectividad de la conexión C depende de las ideas prevalecientes en la cultura o subcultura donde el individuo se ha socializado. El grupo marginado muy bien puede creer que su condición de inferioridad actual es inherente al orden de las cosas, justificada por la religión y la cosmología (así es como el hinduismo legitimó las castas), y sujeta únicamente a modificaciones debidas a algún tipo de redención final, quizá de carácter apocalíptico. La visión del mundo que justifica y «racionaliza» la desigualdad no persiste sólo porque así conviene a las elites que se benefician de este *statu quo*, sino porque entre los propios grupos carenciales la concepción del mundo que niega el «sí mismo» puede contribuir a hacerles más llevadera y comprensible una existencia muchas veces miserable y humillante. El grupo que durante mucho tiempo haya tenido que hacer frente a desigualdades aparentemente imposibles de erradicar, puede aprender a acallar sus demandas y a adaptarlas a los ingratos límites de lo posible [16].

---

[13] *Ibíd.*, cuadro IX.

[14] *Ibíd.*, cuadro IX: 6, p. 187.

[15] Véase el orden de correlaciones en *ibídem*, p. 194.

[16] En contraste con «el conjunto de ideas que acentúan el afán de medro y por ende los derechos del individuo» en las sociedades campesinas, Mahmet BEQUIRAJ describe las ideas de «atenuación» que «apoyan las condiciones del sistema existente... Se arguye que la persistencia de los problemas sociales no tiene sus causas tanto en las formas de actuar las organizaciones sociales como en las culpas del hombre: él es la causa de que falle la organización cuya concepción ha de presumirse sin tacha alguna... La idea de ascender de

La encuesta seccional emprendida por Cantril a escala nacional pone a nuestra disposición pruebas ilustrativas e interesantes sobre el proceso de «atenuación». Mediante un conjunto de preguntas de libre respuesta, cuidadosamente seleccionadas, se pedía a la gente que hablara sobre sus esperanazas y temores. Lógicamente, cabría suponer que los ciudadanos de los países más desarrollados expresarían más esperanzas y menos temores que los de los paísdes pobres. En efecto, Cantril encontró una correlación «positiva, pero modesta» entre el nivel socioeconómico de un país y las esperanzas expresadas por su pueblo, tanto individualmente como a nivel de nación. Pero, contrariamente a lo que pudiera pensarse, halló asimismo una relación positiva y muy fuerte entre el nivel socioeconómico de un país y los temores expresados por su pueblo: en pocas palabras, cuanto más próspero era el país, mayores eran las esperanzas y los *temores* de sus habitantes. Las dos naciones donde la gente sentía menos temores personales y colectivos fueron India y Brasil, y, por increible que parezca, fue la India «donde las condiciones sanitarias son las peores de todos los países analizados» [17], quien dio los niveles *más bajos* de referencias a la salud —fueran temores o esperanzas: el proceso de atenuación apoyado por el hinduismo se ha llevado allí a sus últimos extremos.

También pueden quebrarse las conexiones al final de la trayectoria (D y E). Puede ocurrir que las frustraciones, los resentimientos y la cólera no sólo no estimulen las demandas en favor de una mayor igualdad, sino que se conviertan en resignación, apatía, impotencia, desesperanza, autodenigración, fantasías, sueños milenarios, aceptación piadosa, fatalismo, mentalidad de «Tío Tom», etcétera. Tales son los términos que suelen emplearse para describir la psique del campesino de la sociedad agraria más injusta [18].

---

posición pone en peligro el equilibrio con su incitación a nuevas necesidades. Por el contrario, las ideas de atenuación infunden en la persona fortaleza para postergar las gratificaciones y minimizar las necesidades... Dado el bajo nivel de conocimientos, las ideas de atenuación son más significativas desde el punto de vista funcional que las ideas de ascenso..., convirtiéndose en un "fin" en sí mismas. Como valores positivos, su objetivo es consolidar las formas actuales de la organización social... Desgajadas de la influencia de las ideas de ascenso y en su condición de virtudes aceradas, las ideas de atenuación bloquean todo desarrollo ulterior, todo progreso en el conocimiento del sistema» (*Peasantry in Revolution*, Center for International Studies, Cornell University, Ithaca, 1966, pp. 31-33).

[17] CANTRIL, *The Pattern of Human Concerns*, p. 164. El orden de las correlaciones (p. 199) entre la cantidad de «preocupaciones» (esperanzas y temores) y el índice socioeconómico del país fue:

Esperanzas personales, 0,24.
Esperanzas nacionales, 0,25.
Temores personales, 0,46.
Temores nacionales, 0,51.

En esta relación de las «preocupaciones» se han omitido Japón y Polonia.

[18] Véase, por ejemplo, el admirable retrato que hace BEQUIRAJ del campesino en

Lo tratado en este capítulo puede resumirse en los siguientes enunciados:

En los países de régimen hegemónico, las desigualdades extremas en la distribución de los valores fundamentales limitan las oportunidades de que se desarrollen regímenes estables de debate público.

En las sociedades que ya cuentan con regímenes de debate público, las desigualdades extremas aumentan las oportunidades de que los métodos políticos competitivos se vean desplazados por hegemonías.

Las poliarquías son especialmente vulnerables a los efectos de las desigualdades extremas.

Las desigualdades extremas en la distribución de los valores fundamentales no favorecen los métodos políticos competitivos ni las poliarquías, porque tal situación:

> equivale a la desigualdad extrema en la distribución de los resortes políticos básicos y tiene muchas posibilidades de producir resentimientos y frustraciones que debiliten la adhesión al régimen.

No obstante, los sistemas con métodos políticos competitivos consiguen sobrevivir a la existencia de grandes desigualdades porque:

Un alto grado de desigualdad no es causa de que los descontentos eleven demandas políticas en favor de mayor igualdad o de un cambio de régimen.

Cuando surgen las presiones en favor de una mayor igualdad, el régimen puede ganarse la adhesión de los grupos descontentos satisfaciendo una parte de sus demandas, aunque no todas, o mediante respuestas que si bien no reducen objetivamente las desigualdades sí amortiguan los sentimientos de inferioridad.

Peasantry in Revolution, especialmente en pp. 1-43: «La filosofía pesimista y las inclinaciones piadosas son características universales entre los campesinos... Aun para sí mismo, él es el "ignorante", el "bruto" y hasta el "villano". Apoyándose en una filosofía que se basa en la integración de las limitaciones de su grupo y que él utiliza para explicar sus fallos personales, ha aprendido a vivir despreciándose a sí mismo... Esta explicación le permite adaptarse a un orden social que él identifica como injusto, desmedido y cruel» (pp. 11-12). «Reafirmado por los preceptos éticos de las costumbres, más bien utópicos, el campesino se defiende de los efectos de los continuos fiascos que componen su existencia. Su fe en el eventual advenimiento de un "orden justo" le induce a venerar lo santo y lo sagrado y a marchar por la senda de la piedad. La proyección de un lugar propio dentro de este "orden justo" mantiene su creencia en su propia valía y contrapesa la degradación diaria de su existencia» (p. 19).

Claro está que sería erróneo suponer que los campesinos siempre y en todas partes se ajustan a estos patrones, y como BEQUIRAJ señala, cuando se destruye su fe en el orden justo pueden pasar a la insurrección y a la revolución. Lo cierto es que las revoluciones campesinas han sido bastante corrientes como puede comprobarse por el número considerable de sublevaciones que se recogen en la relación de SOROKIN: 173 revueltas en Francia desde el año 531 a 1908 (Pitirim A. SOROKIM, *Social and Cultural Dynamics*, American Book Co., New York, 1937, vol. 3, apéndice. Véase también George RUDE, *The Crowd in History, 1730-1848*, Wiley, New York, 1964, cap. 1, «La revuelta rural francesa del siglo XVIII».

7. SUBCULTURAS, PAUTAS DE SEGMENTACIÓN Y EFECTIVIDAD GUBERNAMENTAL

Es obvio que cualquier sistema peligra cuando se polariza en torno a diversos grupos declaradamente antagónicos. Los regímenes competitivos que tienen que hacer frente a una polarización muy aguda están abocados al colapso, al golpe de Estado o a la guerra civil; por ejemplo, la Italia de 1919 a 1923, la Primera República Austríaca prácticamente durante toda su efímera existencia, la República de Weimar desde 1929 hasta su extinción, la República Española desde 1934 a 1936, y los Estados Unidos de la década anterior a la guerra civil.

En los Estados Unidos los vencedores se comprometieron a mantener una poliarquía más o menos comprehensiva, compromiso que hasta diez años después de terminarse la guerra civil comprendía también a los libertos; pero en los demás casos vencieron los movimientos antidemocráticos que lograron instaurar regímenes hegemónicos en sus respectivos países.

Hay conflictos, pues, que un sistema político competitivo no puede solucionar fácilmente, y aun cabría decir que es incapaz de resolver. En todo régimen competitivo, las desavenencias que lleven a un sector numeroso a creer que su estilo de vida o los valores que tiene en más alta estima están amenazados por otros sectores de la población, originan una crisis dentro del sistema. Cualquiera que pueda ser el resultado final, la evidencia histórica demuestra que son muchas las posibilidades de que el sistema se desintegre en una guerra civil, o se vea desplazado por una hegemonía, o ambas desgracias juntas.

De forma que siempre que en una sociedad se den diferencias capaces de polarizar a la población en campos irreconciliablemente antagónicos se produce una fisura de excepcional importancia. ¿Es qué hay algunos países más predispuestos a disfrutar de regímenes competitivos y otros más dados a padecer regímenes hegemónicos porque, por las razones que sean, están sujetos a divisiones especialmente favorables a una polarización aguda?

Las respuestas a esta pregunta están empañadas, desgraciadamente,

por el peso de la influencia que tienen ciertos postulados dramáticos de la doctrina marxista sobre el pensamiento social. Durante un siglo los conceptos de Marx sobre la polarización en torno al nódulo de las clases económicas —obreros y burguesía— han dominado el pensamiento de marxistas y no marxistas en todo lo referente a polarización y guerra civil. Y, sin embargo, en los 120 años transcurridos desde que se publicó el *Manifiesto Comunista* de Marx, no ha habido ningún país que haya evolucionado de acuerdo con el modelo marxista de conflicto, ni ningún régimen, sea hegemónico o competitivo, ha caído o se ha transformado a causa de una polarización claramente delimitada de las clases obrera y burguesa.

La preocupación por el conflicto de clases y con mucha frecuencia, aun entre los teóricos sociales más exigentes, el presupuesto un tanto inarticulado de que las clases son en cierto modo la base «real» de las diferencias de la sociedad industrial, a la cual todas las demás son reducibles «en su esencia», ha servido para desviar la atención de otras diferencias que originan subculturas duraderas en cuyo seno los individuos se socializan: son las diferencias de religión, lengua, raza o grupo étnico y regionales [1].

Las disimilitudes en torno a estos ejes suelen reforzarse unas a otras, y tienen, obviamente, consecuencias importantes y permanentes para la

---

[1] Las subculturas pueden formarse, por supuesto, en torno a las diversas «clases» o «*status*» sociales o económicos o en torno a ocupaciones, nivel de educación y otras características que no necesitan estar estrictamente relacionados con distintivos étnicos religiosos o regionales.

Sin embargo, tal como aquí se utiliza, el término pluralismo subcultural se refiere a la presencia de subculturas étnicas, religiosas o regionales. Podría considerarse el pluralismo subcultural como una dimensión hipotética con arreglo a la cual cabría elaborar un método de medición que sirviera para comparar la «cantidad» relativa de pluralismo subcultural en las distintas sociedades.

Se podría objetar, por redundante, la validez de incluir el término «grupo étnico» en una relación de características que sirve de base a la subcultura étnica, ya que es difícil imaginar una identificación étnica que no se fundamente, al menos en sus raíces más remotas, en alguna de las diferencias restantes, como, por ejemplo, la religión, el idioma, la raza, la herencia física. En este caso hay que hacer definiciones muy sutiles que yo estoy tratando deliberadamente de evitar. Sin embargo, los términos subcultura étnica y pluralismo subcultural pretenden ser suficientemente abarcativos, de modo que puedan aplicarse a otros grupos que han visto atenuarse, por la acción del tiempo, las diferencias objetivas de religión, idioma, raza o rasgos físicos, pero todavía conservan muy arraigada su identificación con el grupo «histórico». Ejemplos de ello pueden ser los judíos no religiosos de los Estados Unidos y algunos grupos más de clara raigambre regional, pero cuyas ligaduras actuales no son ya sólo religiosas, que están unidos a una identidad desarrollada a lo largo de la historia, como ocurre en Gran Bretaña en el caso de los escoceses de habla inglesa, o de los galeses, o de los irlandeses protestantes, o como en el caso de los escandinavos durante las épocas en que alguno de los pueblos estaba bajo el dominio de otro sin abandonar su propia identidad individual como país.

vida política de gran número de países —en realidad, no sería exagerado decir, de todos los países del globo. Pero con harta frecuencia se las ha ignorado o restado importancia, como si «realmente» no fueran otra cosa que diferencias de clase disfrazadas, o fueran algo menos «real» que la clase, o si no menos real, desde luego mucho menos duraderas, sentenciadas a desaparecer, sumidas en el impacto de la industrialización, de la urbanización y de la comunicación de masas. Y, sin embargo, estas diferencias y los conflictos que originan no siempre se diluyen, y aun pueden incluso agudizarse con el paso del tiempo, como en la Bélgica actual, en Canadá, y hasta cierto punto, en Gran Bretaña.

Con ello no quiero decir que las diferencias de «clase» carezcan de importancia; intento únicamente puntualizar que la clase económica es sólo un factor a veces menos importante que otros que pueden producir, y de hecho evidentemente producen, subculturas diversas (formas de vida), actitudes, normas, identificaciones, lealtades, organizaciones, estructuras sociales. Más aún, estas estructuras suelen aferrarse insistentemente a la vida, no ya sólo a la vida de la persona (que puede modificar su identificación de clase con más facilidad que su lengua materna, o su religión), sino también a la vida de la sociedad: durante un milenio se han hecho y deshecho clases e imperios mientras que los límites lingüísticos en la Bélgica y Suiza actuales apenas si se han modificado.

Debido a que la identidad étnica, o la religión, es incorporada por el individuo y tan profundamente a su propia personalidad, los conflictos entre las subculturas étnicas o religiosas son extremadamente peligrosos, sobre todo si además se vinculan a la religión. Y puesto que los conflictos entre las subculturas étnicas y religiosas suelen tomarse —sin mucha reflexión— como amenazas a la esencia misma del ser, los contrarios se convierten —*ipso facto*— en «ellos», los inhumanos y malignos, cuya sola existencia ya es una amenaza que estimula y justifica la violencia y el salvajismo que a lo largo de toda la historia de la humanidad han sido la respuesta normal de los que componen el grupo contra los que están fuera de él.

La conjunción del grupo étnico, o de la religión, con las subcultras regionales crea una nación incipiente cuyos portavoces claman por la autonomía e incluso por la independencia. Consecuentemente, muchos estudiosos de la política han compartido la opinión de John Stuart Mill de que los límites de un país que tenga un gobierno representativo deben coincidir con los de la nacionalidad; argumento que se ve respaldado de forma impresionante por las pruebas empíricas de los estados multinacionales [2].

---

[2] Véase Walker CONNOR, «Self-Determination, The New Phase», *World Politics*, 20 (octubre 1967), 30-53. CONNOR resume el desarrollo dialéctico del razonamiento sobre la viabilidad de las instituciones representativas en los países multinacionales, refiriéndolo a

No cabe duda alguna de que el pluralismo subcultural es causa muchas veces de tiranteces peligrosas en cuanto a la tolerancia y seguridad mutua que se requieren para la vida de un sistema de debate público. La poliarquía, concretamente, es más viable en países relativamente homogéneos que en países donde impera el pluralismo subcultural. La evidencia más clara en apoyo de esta teoría se halla tal vez en un estudio de Merie R. Haug, que clasifica 114 países de acuerdo con el índice de pluralismo [3] y los datos derivados de la encuesta *A Cross-Polity Survey* realizada por Banks y Textor. Aunque desde principios de la década de los sesenta, en que se recogieron estos datos, se han producido algunos cambios de régimen, éstos no han sido tan numerosos como para invalidar las relaciones generales. Al comparar los 26 países que tienen un pluralismo cultural insignificante (en el sentido numérico) con los 34 donde es extremo, se pone de manifiesto que:

> Más de la mitad de los países clasificados por Banks y Textor como formas de gobierno integradas y homogéneas, tienen asimismo un pluralismo subcultural insignificante con poca o ninguna oposición extrema, o comunalismo, o fraccionalismo, o falta de asimilación política (alto grado de enculturación política).
>
> Ninguno de estos países está clasificado como forma de gobierno no integrada o restrictiva con una mayoría o casi mayoría polarizada en la oposición más extrema, comunalizada, fraccionada, carente de derechos civiles, o no asimilada políticamente (bajo grado de enculturación política).
>
> A la inversa, de los países en los que el pluralismo subcultural es extremo, sólo el 10 por 100 tienen un alto índice de enculturación política y casi dos tercios tienen un índice muy bajo.
>
> De los países en los que el pluralismo subcultural es desdeñable, el 69 por 100, según la clasificación de Banks y Textor gozan de una verdadera distribución del poder; es decir, de autonomía en el funcionamiento de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial (distribución horizontal del poder significativa).
>
> A la inversa, de los países en los que el pluralismo subcultural es extremo, sólo un tercio cuenta con una verdadera distribución horizontal del poder, mientras que en el 57 por 100, una de las ramas del gobierno carece de autono-

---

Gran Bretaña. En contra de la opinión de MILL, ACTON sostiene que el pluralismo de los estados multinacionales supone un antídoto contra el despotismo y es, además, una influencia civilizadora. A su vez Ernest BAKKER apoya a MILL frente a ACTON. Finalmente, Alfred COBBAN se alinea junto a ACTON y contra MILL y BAKKER. Por su parte, CONNOR respalda vigorosamente a MILL y BARKER en contra de ACTON y de COBBAN.

[3] «Social and Cultural Pluralism as a Concept in Social System Analysis», *American Journal of Sociology*, 73, núm. 3 (noviembre 1967), 294-304. En el cuadro 2, p. 297, se ofrece la elaboración del índice. Las variables del mismo son: el idioma, la religión, la raza, el regionalismo y la «articulación del interés por grupos no asociativos», lo cual incluye el parentesco, el linaje y los grupos étnicos, religiosos y regionales. Este índice, puramente numérico, no puede desgraciadamente, registrar la profundidad y el rigor de las segmentaciones subculturales, como en el caso de Holanda. Véase el análisis de la p. 213.

mía funcional o dos ramas tienen tan sólo una autonomía funcional muy limitada [4].

Nuestra propia clasificación de los sistemas políticos (apoyada también en Banks y Textor) admite unas 34 poliarquías y cuasipoliarquías a principios de la dácada de 1960 [5]. Representa una proporción relativamente grande de países con bajos índices de pluralismo subcultural (de acuerdo con el Índice de pluralismo subcultural elaborado por Hang) y una proporción relativamente pequeña de países con pluralismo subcultural extremo o muy acusado. (Cuadro 7.1.)

CUADRO 7.1

La poliarquía y el pluralismo subcultural

	GRADO DE PLURALISMO SUBCULTURAL			
	Bajo	Moderado	Notable	Extremo
Total N	26	28	27	33
Poliarquías y cuasipoliarquías	15	10	3	6
Porcentaje	58 %	36 %	11 %	18 %

NOTA: Bajo comprende del 0 al 1 en el índice de pluralismo de Haug.
Moderado comprende del 2 al 3.
Notable comprende del 4 al 5.
Extremo. comprende el 6, 7 y el 8.

El análisis de las poliarquías y cuasipoliarquías (de principios de la década de 1960) que en el cuadro 7.1 se clasifican con pluralismo extremo o acusado, es bastante revelador. De los tres países con acusado pluralismo: en Bélgica, se han intensificado los conflictos subculturales

[4] Las definiciones están tomadas de Arthur S. KANKS y Robert B. TEXTOR, *A Cross-Polity Survey*, M.I.T. Press, Cambridge, 1963, pp. 88 y 106. El número de países en donde se pudieron obtener datos fue muy variable. Los porcentajes, número de países y grado de significación para *chi* cuadrado son los siguientes:

	PLURALISMO		
	Insignificante	Extremo	*Chi* cuadrado
Enculturación política			
Alta: forma de gobierno integrada	52,6 % (19)	0,0 % (31)	31,92 (d.f.6)
Alta: forma de gobierno no integrada	10,5 % (19)	63,3 % (31)	P .001
Distribución horizontal del poder			
Significativa	60,0 % (25)	17,9 % (28)	16,04 (d.f.6)
Limitada	32,0 % (25)	57,1 % (28)	P .02

Fuente: HAUG, «Social and Cultural Pluralism», cuadro 7, p. 303.

[5] Consúltese el apéndice para ver de qué modo se han clasificado las poliarquías y cuasipoliarquías. La clasificación del cuadro 7.1 corresponde a principios de la década de 1960. El cuadro A-3 del Apéndice contiene una clasificación de 1969.

desde 1960, y en Filipinas han vuelto a renacer las guerrillas en el campo. (El tercer país es el Líbano.) De las seis poliarquías con pluralismo extremo, Sierra Leona incluso ha dejado de ser una cuasipoliarquía; Malaya se ha dividido en dos países; India se ha visto sacudida por tensiones profundas a causa del idioma; en Ceilán los conflictos comunales y las restricciones impuestas a la oposición hicieron dudoso por algún tiempo que alcanzara las normas de la cuasipoliarquía; Canadá ha sido testigo de un rebrote del nacionalismo francófono. De los seis países, sólo Suiza ha estado relativamente calmada, pero incluso allí los ciudadanos del Jura han elevado sus demandas para la formación de un cantón segregado, de habla francesa.

Ahora bien, sí es menos probable que se dé un sistema político competitivo en países con pluralismo subcultural acusado, afirmar que tal cosa es imposible o que el pluralismo subcultural desaloja, necesariamente, a la poliarquía representativa, sería llevar el razonamiento demasiado lejos.

Un hecho que no hay que olvidar es que, en la actualidad, el pluralismo subcultural tiende a agudizarse en los países menos desarrollados. Los países con pluralismo subcultural extremo son sobre todo naciones nuevas, el 70 por 100 de las cuales han conseguido su independencia después de 1945. Consecuentemente, casi todas sufren las desventajas de las naciones recién estrenadas: renta *per cápita* baja, muchos brazos dedicados a la agricultura, pocas ciudades, índice de analfabetismo muy alto, tirada de periódicos muy reducida, etc. Todas tienen además un área geográfica relativamente extensa. (Cuadros 7.2 y 7.3.)

Como ya hemos visto, el bajo nivel de desarrollo socioeconómico es en sí mismo enemigo de los métodos políticos competitivos. De hecho, en las primeras etapas del nacimiento de una nación es típico que interactúen diversos factores que tienden a minar las oportunidades de que se afiance un régimen competitivo y que contribuyen, en cambio, a instalar la hegemonía: el pluralismo subcultural es sólo uno de estos factores. De aquí que es bastante razonable atribuir a otras causas —como el nivel socioeconómico— algunas de las asociaciones entre el pluralismo subcultural y la hegemonía.

No obstante, *pueden darse* métodos políticos competitivos incluso en países con un grado considerable de pluralismo subcultural: Bélgica, Canadá, la India, entre otros, han conseguido desarrollar y mantener poliarquías. Y tenemos también el ejemplo imperioso de Holanda, donde las diferencias de idioma, raza, herencia física, identificación étnica, o región, no representan ningún papel importante; es decir, expresado en cifras, el pluralismo subcultural no es extremo. Sin embargo, la religión en un plano divisorio ha seccionado al país en tres grandes familias espirituales: católicos, protestantes ortodoxos y el resto. Estas tres subculturas se han segregado voluntariamente hasta un grado descono-

CUADRO 7.2

Pluralismo subcultural y desarrollo socioeconómico (I)

	PLURALISMO		
	Insignificante	Extremo	Chi cuadrado
Fecha de la independencia			
1913 o anterior	72,0 %	24,2 %	27,33
Posterior a 1945	8,0 %	69,7 %	(d.f.6)
N	(25)	(33)	p .001
Renta *per cápita*			
600 dólares y superior	50,0 %	6,1 %	42,08
Por debajo de 150 dólares	3,8 %	75,8 %	(d.f.9)
N	(26)	(33)	p. 001
Pob. dedicada a la agricultura			
Superior al 66 %	3,8 %	72,7 %	
33 % o inferior	50,0 %	9,1 %	
N	(26)	(33)	

FUENTE: Marie R. Haug, «Social and Cultural Pluralism as a Concept in Social System Analysis», *American Journal of Sociology*, 73, núm. 3 (noviembre, 1967), cuadros 5, 6, 7, pp. 301-303.

NOTA: Los porcentajes se han calculado verticalmente.

CUADRO 7.3

Pluralismo subcultural y desarrollo socioeconómico (II)

	PLURALISMO			
	Insignificante	Extremo	Total N	Chi cuadrado
Urbanización				
20 % o más en ciudades mayores de 20.000	41,1 %	12,5 %	56	40,92
Menos del 20 % en ciudades mayores de 20.000	0,0 %	51,0 %	49	p .001
Alfabetización				
90 % o más	52,0 %	8,0 %	25	37,68
Inferior al 10 %	0,0 %	67,7 %	26	d.f.9
				p .001
Tirada de periódicos				
300 o más por cada 1.000 habitantes	57,1 %	7,1 %	14	49,57
				d.f.9
Inferior a 10 por 1.000 habitantes.	0,0 %	57,1 %	35	p .001
Extensión				
300.000 millas cuadradas o más	9,7 %	48,4 %	31	15,73
Menos de 75.000 millas cuadradas.	29,8 %	12,8 %	47	p .002

FUENTE: Haug, «Social and Cultural Pluralism», cuadros 4 y 5, pp. 300-301.

NOTA: Los porcentajes se han calculado horizontalmente.

cido en cualquier otra poliarquía representativa, y, sin embargo, los Países Bajos han conseguido mantener, y muy vigorosamente por cierto, una democracia representativa [6]. Finalmente, entre los países con alto grado de pluralismo subcultural, el caso más impresionante es el de Suiza.

Por lo menos tres son las condiciones que parecen esenciales para que un país con pluralismo subcultural significativo reduzca sus conflictos a un nivel suficientemente bajo que le permita mantener la poliarquía [7]:

> En primer lugar, las probabilidades de reducir el conflicto a niveles moderados son mayores si no se le niega a ninguna subcultura étnica, «indefinidamente», la oportunidad de participar en el gobierno, es decir, en la coalición mayoritaria cuyos líderes constituyen el «gobierno» o la administración.

---

[6] Hans DAALDER, «The Netherlands: Opposition in a Segmented Society», en edición de Robert A. DAHL, *Political Opposition in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven, 1966, y Arend LIJPHART, *The Politics of Accommodation*, University of California Press, Berkeley, 1968. No obstante, son muchas las pruebas de que en la actualidad la segregación subcultural de los Países Bajos se está difuminando rápidamente. BAALDER pone algunos ejemplos: «La Universidad Católica de Nijmegen contratará a un calvinista como profesor de Política; la fusión de los sindicatos segregados es casi inminente; todos los grupos tratan de restar importancia a las etiquetas a pasos agigantados» (Comunicación personal, 1969).

[7] El análisis que hago sobre este punto está significativamente influenciado por la experiencia de Holanda descrita por DAALDER y LIJPHART en las obras que acabamos de citar, y la de Bélgica analizada por Val R. LORWIN, «Religion, Class and Language in National Politics», en *Political Opositions in Western Democracies*. En especial véanse los epígrafes de las pp. 216-20 en DAALDER, de las pp. 197 ss. en LIJPHART y de las pp. 174-85 en LORWIN. También he sacado mucho provecho de las prolongadas discusiones con los tres profesores y he tenido la oportunidad de acceder a la obra que DAALDER y LORWIN estaban preparando, así como al ensayo de LORWIN, «Segmented Pluralism: Ideological Cleavage and Political Cohesion», ponencia leída en la Mesa Redonda de Turín de la Asociación Internacional de Ciencia Política, septiembre 1969. Una fuente valiosísima es asimismo el artículo de LIJPHART, «Typologies of Democratic Systems», *Comparative Political Studies*, 1 (abril 1968), pp. 2-44, donde establece cuatro «requisitos previos para la democracia asociativa», relativos a las actitudes y comportamiento de la elite (pp. 22-23):

1. Capacidad de identificar los peligros inherentes al sistema fragmentado.
2. Compromiso en el mantenimiento del sistema.
3. Capacidad para trascender la división subcultural a nivel de la elite.
4. Capacidad de elaborar las soluciones más adecuadas a las demandas de las subculturas.

Además establece seis «condiciones que llevan a la democracia asociativa» (páginas 25-30):

1. Planos divisorios bien delimitados entre las subculturas.
2. Equilibrio de poder múltiple repartido entre las subculturas.
3. Actitudes populares favorables a un gobierno de coalición muy amplia.
4. Amenazas externas.
5. Nacionalismo moderado.
6. Un peso total sobre el sistema relativamente bajo.

Esto requiere a su vez que un número suficiente de miembros de cada subcultura y en especial sus líderes, deseen cooperar con las otras subculturas, al menos durante algún tiempo. Incentivos comunes no faltan. Uno de ellos es el compromiso de preservar la nación, su unidad e independencia y sus instituciones políticas. Otro, que cada una de las subculturas reconozca que no puede constituir una mayoría capaz de gobernar a menos que entre a formar parte de una coalición con miembros de otras subculturas. Esta condición se satisface si todas las subculturas son por sí solas minoritarias.

Las perspectivas de los países divididos en dos subculturas son más sombrías que las de aquellos donde hay más de dos, pues en tal caso ocurre que una de ellas es mayoría y minoría la otra. Aunque en realidad si las subculturas son más de dos también puede ocurrir que una de ellas sea mayoritaria. Así pues, hablando estrictamente, para que cada subcultura forme una minoría es condición necesaria, aunque no suficiente, que haya más de dos subculturas.

Si un país está dividido en dos subculturas, mayoría y minoría, respectivamente, los miembros de la mayoría no necesitan ser demasiado conciliadores, puesto que ellos solos pueden constituir una coalición mayoritaria. Consecuentemente, los miembros de la minoría no tienen ninguna esperanza de verse libres del dominio político de la mayoría y de aquí que tampoco ellos tengan demasiados incentivos para ser tolerantes. No cabe duda de que este es uno de los factores que en la actualidad contribuyen a la explosión racial en los Estados Unidos.

Los peligros aumentan cuando la subcultura minoritaria se concentra, además, en una región, como ocurre con los canadienses de habla francesa, pues si llegado el caso sus miembros se hacen muy activistas casi podría darse por seguro que sus demandas de autonomía serán cada vez más insistentes, y en último extremo exigirán la independencia sin reservas. En Bélgica, donde las dos subculturas tienen una base regional, se han podido contener las tendencias separatistas no sólo por el nacionalismo belga, sino por otros factores. En primer lugar, la minoría valona nunca ha tenido justificación para sentirse oprimida, puesto que siempre ha dominado social, cultural y económicamente durante muchas décadas incluso políticamente. En fecha reciente, cuando los fla-

---

Jurg STEINER, que se ha valido de la experiencia suiza para probar dieciséis hipótesis sobre las condiciones favorables a la solución pacífica de los conflictos en los «sistemas democráticos segmentados subculturalmente», encuentra que la experiencia suiza arroja cierta duda sobre la primera de las seis condiciones de LIJPHART que acabamos de enunciar, si bien no sobre las demás (*Bedingungen für gewaltlose konfliktregulierungsmuster in subkulturell segmentierten demokratischen systemen: Hypothesen entwickelt am beispiel der Schweiz*, Thun, Suiza, mimeografiado, 1968, pp. 434-447). Para sus comentarios sobre los demás condiciones de LIJPHART, véase pp. 432-434, 439-441 y 446-450.

mencos empezaron a hacer valer sus derechos y la minoría valona se sintió amenazada, Bruselas, actuando a modo de tercer elemento, ha servido para atemperar la franca polarización: en efecto, la capital belga, que reúne el 16 por 100 de la población del país, contiene en sí las dos subculturas —mayoría de valones y minoría de flamencos— y si bien Bruselas es un punto neurálgico en las relaciones de las dos subculturas, sirve igualmente de fuerza conciliadora [8].

Desarrollar más de dos subculturas y por ende la posibilidad de que cada una de ellas sea minoritaria, no requiere más que una línea divisoria principal. En este sentido el que haya varios planos divisorios diferentes no es la medida más adecuada para definir el pluralismo subcultural de una sociedad. Como acabamos de ver, en los Países Bajos la religión forma un solo plano de separación que ha creado y mantenido los tres *zuilen* —católicos, protestantes ortodoxos y el resto, ninguno de los cuales es mayoritario— [9]. También se pueden crear más de dos subculturas si dos (o más de dos) planos de separación dividen la población en cuatro grupos, por ejemplo, en Suiza la mayoría de habla alemana y la minoría de habla francesa están a su vez divididas en católicos y protestantes. Además, estos cuatro grupos todavía se subdividen por regiones [10].

En la India, el idioma, la casta y la región forman una panoplia fantástica de subculturas, cada una de las cuales forma una minoría relativamente pequeña. (En una nación de 500 millones de habitantes una minoría puede ser, en términos absolutos, mayor que la población de muchas del mundo.) Como aduce Kothari, el pluralismo extremo de la India no sólo es una fuente de dificultades sino también, en cierto modo, uno de los baluartes de la poliarquía india, porque apremia a los

---

[8] LORWIN pone de manifiesto las dos vertientes de Bruselas como elemento de disputa y de conciliación a la vez. Como encrucijada: «Bruselas y sus alrededores ofrecen el punto conflictivo más serio de la disputa flamenco-valona... Eje de la emigración de los flamencos y centro dominante de la nación francófona, Bruselas es para los *flamingants* (militantes pro-flamencos) al mismo tiempo, el obstáculo insuperable y la *terra irredenta* que hay que recuperar.» Como elemento conciliador: «Bruselas tiene "vocación nacional". Su misma existencia como metrópolis depende de su función centralizadora de los servicios de política nacional, administrativos, económicos y culturales. Bruselas quiere mantener un estado unitario —aunque no tenga demasiado éxito en ofrecer la tolerancia idiomática necesaria. Por el contrario, para los que abogan por la segregación *à deux*, Bruselas es un tropezadero insoslayable» (LORWIN, ***Religion, Class, and Language in National Politics***, pp. 172, 177).

[9] En 1960 los católicos componían el 40,4 por 100 de la población; los de los dos grupos protestantes principales, el 37,6 por 100; los no pertenecientes a ninguna iglesia, el 18,4 por 100; las otras sectas protestantes, los judíos y «demás», el 3,6 por 100 (DAADLER, *The Netherlands: Opposition in a Segmented Society*, apéndice, cuadro 6.5, p. 425).

[10] STEINER, *Bedingungen für gewaltlose konflictregulierungsmuster*, pp. 6-7, 432-433.

líderes de cada uno de los grupos a aprender a practicar las artes de la tolerancia y a formar coaliciones políticas, e impide que un solo grupo unificado pueda alzarse con el monopolio de las fuentes del poder político [11].

De dos maneras distintas se puede lograr el que no se niegue indefinidamente a ninguna subcultura la oportunidad de participar en el gobierno: por un sistema orientado a conseguir la unanimidad mediante el cual, como en el caso de Suiza, todos los partidos principales están representados en el gobierno de la *Gemeinde*, del cantón y de la federación; o como en Bélgica y Holanda, por un sistema móvil de coaliciones que, a su debido tiempo, permite a cada uno de los grupos pasar de la oposición al gobierno, un sistema para el que Lorwin ha acuñado el término «corto y fácil de retener»: *Allgemeinkoalitionsfähigkeit* [12].

> El segundo requisito para reducir los conflictos en un país con gran pluralismo subcultural es un conjunto de compromisos o acuerdos, no siempre codificados en forma de disposiciones constitucionales, que proporcionen un alto grado de seguridad a las diversas subculturas.

Uno de los acuerdos de seguridad mutua más comunes es la garantía de que las principales subculturas estén representadas en el Parlamento en forma más o menos equitativa según su peso numérico, garantía que suele conseguirse por medio de las distintas variantes de representación proporcional que se utilizan para elegir candidatos. Este tipo de garantías puede hacerse extensivo incluso al poder ejecutivo, como ocurre en el Consejo Federal Suizo formado por todos los partidos, o como el acuerdo *Porporz* introducido en Austria durante la Segunda República. Cuando se trata de asegurar la participación en el poder ejecutivo, el acuerdo exige comúnmente la unanimidad, o dicho de otro modo, permite a cada una de las minorías ejercer el veto en las decisiones que afectan a los principales temas subculturales. En el caso de que las subculturas tengan un fundamento más o menos regional, también se puede garantizar la seguridad mutua mediante el federalismo, como en Canadá, India y Suiza: en Suiza la autonomía local, que es bastante amplia, es otra garantía de protección a las subculturas [13].

---

[11] RAJNI KOTHARI, «India», en edición de R. A. DAHL, *Regimes and Oppositions*, Yale University Press, New Haven, 1971.

[12] LORWIN, *Religion, Class and Language in National Politics*, p. 178.

[13] STEINER señala que una fuente importante de descontento en el Jura de la región de Berna es que los católicos francófonos constituyen una minoría para todos los aspectos importantes, no sólo dentro del país, sino también dentro del cantón, donde la mayoría son protestantes y hablan alemán. Por consiguiente, para los habitantes del Jura la mayoría es totalmente dominante (STEINER, *Bedingungen für gewaltlose konfliktregulierungsmuster*, pp. 433-434. Debido a esta situación insólita, es fácil comprender las razo-

Finalmente, estas garantías mutuas pueden conseguirse con disposiciones constitucionales concretas, con pactos o compromisos que impongan límites a la autoridad constitucional de cualquier coalición parlamentaria, a fin de regular determinados puntos importantes para una o más subculturas, como por ejemplo las garantías idiomáticas en Suiza, India y Canadá, o las garantías y compromisos de los Países Bajos que conceden un alto grado de autonomía a los tres *zuilen* no sólo con respecto a la religión, prensa, partidos políticos, sindicatos y organizaciones campesinas, sino también a las escuelas subvencionadas por el Estado, a los programas de seguridad social, a las estaciones de radiodifusión y cadenas de televisión de propiedad estatal [14].

> El tercer requisito no sólo es de carácter más conjetural, sino también mucho más difícil de determinar con precisión. Las oportunidades de una poliarquía son mayores si el pueblo cree que tal régimen satisface con mayor efectividad las demandas para hacer frente a los principales problemas del país tal como los ve la población o, cuando menos, el estamento político [15].

Pues si, año tras año, las demandas que se hacen al gobierno para que «solucione» los problemas más importantes no encuentran eco, hay muchas posibilidades de que la lealtad deje paso a la desilusión y el desprecio, en especial si alguno de esos «problemas» trae consigo el que una parte considerable de la población padezca alguna carencia importante: inflación galopante, desempleo extenso, pobreza extrema, discriminación aguda, educación insuficiente y demás.

Ahora bien, este requisito no es privativo de la poliarquía ni tampoco de los países con elevado cupo de pluralismo subcultural, sino exigencia común a todos los regímenes y desde luego, a todas las poliarquías. La razón de que insistamos en ello, aquí y ahora, es que a veces puede no ser congruente con los dos primeros requisitos: pues encontrar el método de que un sistema político funcione por acuerdo unánime y con el veto de la minoría, o por rotación de las coaliciones con la garantía de que ninguna coalición mayoritaria actúe en contra de cualquiera de las minorías subculturales, puede ser la receta perfecta para la inmovilidad gubernamental, para elaborar un sistema en el que los problemas principales, definidos como tal por el estamento político, queden sin resolver porque una minoría cuyos líderes ven amenazados sus intereses vete

---

nes de los habitantes del Jura para desear constituir un cantón aparte, solución que (para el observador externo) parece encajar perfectamente dentro del esquema suizo de garantías mutuas.

[14] Incluso los ingresos que en concepto de impuesto sobre los aparatos de radio y televisión percibe el Estado, se distribuyen entre los *zuilen* que mantienen sus propios estudios, equipos y programas.

[15] Véase el análisis que se hace en el capítulo siguiente, pp. 121-126.

todas las soluciones posibles. Y aunque, como demuestra la experiencia de Suiza y de Holanda, la inmovilidad no es inherente al sistema, sí es una enfermedad seria en algunos casos [16].

De manera que, a veces, los sistemas con pluralismo subcultural acusado pueden enfrentarse a un conjunto de opciones desgraciadas e incluso trágicas; a saber: *a)* una poliarquía que ofrezca a sus minorías garantías mutuas, pero que no pueda satisfacer debidamente las demandas para la solución de los problemas más graves sin perder el consenso del pueblo; *b)* una hegemonía que trate de resolver estos problemas coaccionando, llegado el caso, a los miembros de una o más subculturas; o cuando las subculturas tienen además base regional; *c)* la división en países distintos. Solamente esta última solución puede permitir la supervivencia de la poliarquía entre varias minorías disidentes. De forma que el precio de la poliarquía puede ser el desmenbramiento del país, y el precio de la unidad territorial puede ser un régimen hegemónico.

INSTITUCIONES POLÍTICAS Y EFECTIVIDAD GUBERNAMENTAL

Hasta qué punto las instituciones políticas son el mero producto de todos los demás factores que aquí hemos analizado o son en sí mismas un factor, de algún modo independiente, es una de las muchas cuestiones que los científicos sociales todavía no han resuelto. Aunque durante una generación, más o menos, se ha venido considerando a las instituciones políticas como epifenómenos, en la actualidad este período limitativo de la ciencia política parece haber tocado a su fin. Comoquiera que sea, creo que para investigar el problema de la efectividad gubernamental en los regímenes competitivos se ha de poner el acento en las instituciones políticas, aun cuando yo trato por todos los medios de evitar el espinoso problema de «explicar» cómo los países con regímenes competitivos han llegado a sus peculiares acuerdos gubernamentales.

En las poliarquías hay dos tipos de convenios institucionales que pueden tener consecuencias importantes para la «efectividad» de los gobiernos. Uno de ellos se ocupa de la relación entre el poder ejecutivo y las demás fuerzas políticas del país, incluyendo en el acuerdo la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo que siempre ha sido fuente de

---

[16] Respecto al Líbano, por ejemplo, véanse los comentarios de Michael HUDSON, *The precarious Republic: Political Modernization in Lebanon*, Random House, New York, 1968, pp. 11-12, 87-88, 328-331, y de Ralph E. CROW, «Religious Sectarianism in the Lebanese Political System», *Journal of Politics*, 24 (agosto 1962), 489-520. Sobre el tema en general véase LORWIN, «Segmented Pluralism», p. 16.

graves conflictos. Los regímenes competitivos del siglo XIX que han logrado sobrevivir como poliarquías en el siglo XX, han desarrollado poderes ejecutivos fuertes y dotados de una gran capacidad de acción: todos, incluida Francia, han dejado de lado el modelo clásico de asamblea gubernamental. *De facto* o *de jure*, en todas partes la responsabilidad de coordinar los planes de la acción política y de establecer las prioridades y gran parte de la responsabilidad innovadora, ha pasado al poder ejecutivo.

La otra institución importante es el sistema de partidos. Una hipótesis que suele defenderse, aunque desdichadamente es un tanto vaga, es la de que el precio de la tolerancia se reduce cuando los sistemas de partido contribuyen más a la integración y a la acción que a la fragmentación y a la parálisis. Aunque es extraordinariamente difícil exponer este enunciado operativamente, parece bastante claro que los sistemas de multipartidos muy fragmentados (pluralismo «extremo» o «polarizado» de Sartori) [17] pueden llevar a coaliciones inestables o endebles que hacen imposible resolver los problemas importantes, y por consiguiente, exageran a los ojos del púbico y aun de las elites políticas, los aspectos partidistas o lúdicos de la vida política. Estos resultados, a su vez, pueden estimular la pérdida de confianza en la democracia representativa y en la buena voluntad para tolerar los conflictos políticos [18].

Más o menos un tercio de las poliarquías actuales resuelven el problema de la fragmentación de los partidos con sistemas bipartidistas de una u otra clase. De los dos tercios restantes buena parte de ellas han sabido evitar la fragmentación extrema mediante:

> Un sistema multipartidista en el que los partidos son dominantes y poderosos y hay uno o más partidos pequeños, como en la República Federal de Alemania.
>
> Un sistema de partidos con un partido dominante en el gobierno, que obtenga cerca del 50 por 100 de los votos populares y de los escaños del Parlamento, y con una oposición fragmentada en tres o más partidos, como en la India, Japón y países escandinavos.

---

[17] En varias de sus obras, Giovanni SARTORI ha llevado a cabo un análisis comparativo muy amplio de las causas y las consecuencias de los sistemas fragmentados en partidos múltiples. Véase su «European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism», en edición de Joseph LA PALOMBARA y Myron WEINER, *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966, pp. 137-176; su *Partiti e sistemi di partito*, Editrice Universitaria, Firenze, 1965, y su «The Typology of Party Systems», en edición de Erik ALLARDT y Stein ROKKAN, *Cleavages, Parties and Mass Politics*, The Free Press of Glencoe, New York, 1970.

[18] Pueden encontrarse algunos datos y argumentos en apoyo de esta interpretación en Jack DENNIS, Leon LINDBERG, Donald McCRONE y Rodney STIEFBOLD, «Political Socialization to Democratics Orientations in Four Western Systems», *Comparative Political Studies*, 1 (abril 1968), 71-101, en esp. 91-92.

Una coalición especial de los dos partidos principales, como en Austria hasta época muy reciente y Alemania desde 1966 a 1969.

Un sistema con un alto grado de consenso y de orientación unánime como en Suiza, donde todos los partidos principales están representados en el gobierno.

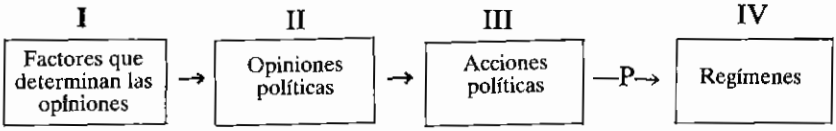
Pero los países que hacen la experiencia de métodos políticos competitivos no siempre consiguen impedir la fragmentación extrema del sistema de partidos. En todo país donde la pluralidad política se acompaña de un sistema de partidos muy fragmentados (que en el sistema parlamentario tiene todas las probabilidades de producir también un poder ejecutivo débil), las oportunidades de desviarse hacia un régimen hegemónico son bastantes altas. En la década pasada las cuasipoliarquías de Argentina y Grecia zozobraron, al parecer, porque la fragmentación de los partidos hacía que cualquier régimen fuera incapaz de resolver eficazmente los problemas del país, e incapaz de ganar o mantener la adhesión del número suficiente de personas para impedir que un golpe de Estado estableciera la dictadura. Y en Francia, patria clásica del gobierno parlamentario, la cuarta República se hundió a causa de su incapacidad para solucionar el penosísimo problema de Argelia.

8. LAS OPINIONES DE LOS ACTIVISTAS POLÍTICOS

Cualquiera que sea el alcance de los factores descritos en los capítulos precedentes, en el sentido de impeler a los países hacia el régimen hegemónico o hacia el debate público y la poliarquía, habrán de ejercer su acción valiéndose de las opiniones y creencias de los habitantes de esos países, especialmente de los más comprometidos en la vida política. En última instancia las opiniones de los activistas políticos son un punto decisivo en el complejo proceso por el que las secuencias históricas y las segmentaciones culturales —entre otros factores— se convierten en el sostén de un régimen dado.

SUPUESTOS

Las relaciones que se analizan en este capítulo pueden representarse como a continuación se expresa (la flecha sola significa «explica» o «por causa de», y la flecha —P→ quiere decir «influye en las probabilidades de»):



El tema que se plantea es conocer la medida en que las opiniones (II) determinan las acciones políticas (III) de los habitantes de un país y, consecuentemente, influyen en las probabilidades de que se produzca un tipo determinado de régimen (IV), definido en esta ocasión en cuanto a grado de hegemonía, debate público y poliarquía. En la medida en que las opiniones influyen en los regímenes, precisaremos conocer los factores que configuran esas opiniones (I). El paradigma expuesto contiene muchas incógnitas en sí mismo, pero también nos ayuda a despejarlas.

Empecemos por dejar bien claro que el término «opiniones» se entiende en su sentido más lato. No es mi intención establecer ahora la distinción entre opiniones y conocimientos. Normalmente con esta última palabra queremos significar las creencias que nos parecen profundamente enraízadas en una verdad quizá incontrovertible: solemos referirnos a las opiniones que un físico tiene sobre la disciplina como su «conocimiento» de la física; pero cuando hablamos de su «conocimiento» sobre política, muchos de nosotros no seríamos tan generosos como para aplicarle el mismo término. Los «conocimientos» políticos de un hombre suelen ser motivo de incredulidad para otros.

Que yo sepa, ninguna persona sensata niega la importancia que las creencias de las personas tienen sobre sus actos. Las creencias dirigen nuestras acciones no ya sólo porque encarnan valores y metas muy remotos —la salvación religiosa, por ejemplo, o la seguridad en la vejez, o la independencia de la patria—, sino porque configuran nuestras suposiciones sobre la realidad, o sobre la índole del pasado y del presente; nuestras expectativas en cuanto al futuro, o la comprensión de los «cómos» y «por qués» de nuestros actos: en una palabra, nuestro «conocimiento».

Nunca se encarecerá bastante la importancia que el elemento puramente cognitivo tiene sobre nuestras opiniones, ya sean políticas o de cualquier otro tipo. El conocimiento de las reglas de un juego, por ejemplo, no sólo tiene una significación normativa, sino también cognitiva, como muchos extranjeros descubren cuando ven por vez primera un partido de béisbol en Estados Unidos. Es posible que a esos extranjeros les importe muy poco si las reglas del juego son «buenas» o si deben observarse, pero como no saben en qué consisten dichas reglas, están incapacitados para interpretar lo que ocurre ante sus ojos. Lo mismo le pasa al americano que sigue las incidencias de un partido de *cricket*: está totalmente perdido. Y lo que es válido para el béisbol o el *cricket* puede aplicarse igualmente a la política: es decir, a aquello que creemos influye no sólo en lo que queremos que suceda, sino en lo que sabemos que sucede. En este resaltar lo que «es» y no lo que «debiera ser» tal vez sea el marxismo un caso extremo pero nos sirve muy bien como prueba de nuestro pensamiento. Mientras que los escritos de Marx tienen un sentido y una apelación moral innegable, su contenido manifiesto es casi exclusivamente cognitivo y no moral. Para el marxista, la obra de Marx explica lo que ha sucedido, está sucediendo y va a suceder; solamente por inferencia explica lo que debería suceder.

Asimismo, parece evidente que las creencias de los individuos influyen en las acciones colectivas y, por ende, en la estructura y en el funcionamiento de las instituciones y de los sistemas. Es difícil entender cómo podrá mantenerse una poliarquía si la mayoría de los estamentos políticos más activos del país creen firmemente que es más deseable el régi-

men hegemónico y que se puede llegar a él apoyando a los dirigentes y organizaciones antidemocráticas. Es de suponer que en un régimen hegemónico sus líderes, cuando menos, han elegido la hegemonía como la única alternativa posible.

Como indican estos ejemplos, también reviste suma importancia la manera de distribuirse las distintas opiniones entre los habitantes de un país. Probablemente la poliarquía exige que la creencia de que el sistema es deseable esté más generalizada y extendida de lo que se precisa para mantener el régimen hegemónico. Pero si es cierto que en todos los sistemas las personas influyen de un modo muy desigual en los resultados políticos, es sumamente importante conocer la base de tales creencias. No cabe duda alguna de que las opiniones de Lenin, primero, y después de Stalin, influyeron más significativamente en los acontecimientos que han acaecido en Rusia en el presente siglo, que las opiniones de dos campesinos rusos elegidos al azar. El funcionamiento de las instituciones gubernamentales de los Estados Unidos fue determinado en 1787 por los 55 hombres que componían la Convención Constitucional de una forma muchísimo más concluyente que la influencia que pudieran tener las opiniones de 55 habitantes cualesquiera de Filadelfia en aquel mismo año. Me doy perfecta cuenta de que con estos argumentos corro el riesgo de abrir las compuertas a la vieja controversia sobre el papel histórico del «caudillo», tema que no quiero ni tocar por ahora. De cualquier forma en este capítulo me voy a ocupar, sobre todo, de las opiniones de los hombres dedicados a la política: activistas, militantes y, en especial, de aquellos que detentan el poder abierta o indirectamente, en la actualidad o potencialmente: los verdaderos dirigentes y los dirigentes en potencia. Esta limitación del tema no significa que no importen para nada las opiniones de los estratos menos influyentes, sino que se puede demostrar mejor nuestro argumento tomando como factor aclaratorio las opiniones de los estratos más activos y comprometidos políticamente.

El argumento se robustece por la evidencia que se posee en relación con otros aspectos distintos de las creencias políticas. En todos los países, cuanto más superficiales y desorganizadas sean las opiniones de un individuo cualquiera, más incierta será la correspondencia entre sus opiniones y sus actos, si es que existe siquiera alguna correspondencia. He aquí unos ejemplos hipotéticos: lo probable es que la persona cuyas opiniones coincidan con los puntos esenciales de la argumentación de Mill sobre la libertad, se opondrá al régimen que amenace con la censura de prensa o la supresión de los partidos políticos; quien crea en los argumentos centrales del *Manifiesto Comunista* de Marx favorecerá, seguramente, los intentos de las organizaciones obreras en su lucha contra los partidos y regímenes burgueses. Pero es muy difícil predecir a qué clase de régimen, movimiento, o partido combatirá o apoyará aquél cuyo

credo político puede resumirse en una frase tan ambigua como: «los tiempos están muy malos y las personas como yo viven malamente en este país» [1].

A lo que parece, la mayoría de las personas tienen opiniones políticas muy rudimentarias. Unicamente minorías pequeñas mantienen sistemas elaborados y complejos de creencias políticas. A la vista de las pruebas de que disponemos, es razonable pensar que si bien esto es cierto en todos los países, cuanto más bajo sea el nivel cultural de un país, tanto más reducida será la minoría con opiniones políticas complejas y elaboradas. Hablando en términos generales, la probabilidad de que las personas tengan opiniones políticas complejas e interrelacionadas aumenta a medida que crece el nivel cultural de los individuos y su interés y dedicación a la política. Ni que decir tiene que los dirigentes y activistas han de estar más al tanto del elemento cognitivo puro y simple —del conocimiento de los múltiples aspectos de la vida política, incluidas las reglas del juego— que, digamos, los ciudadanos a los que no les interesa la política [2].

Resumiendo: es razonable pensar que entre los activistas y los dirigentes políticos son mayores (que en otras personas) las probabilidades de que:

1. Sus opiniones políticas se ajusten a sistemas más o menos elaborados.
2. Sus creencias políticas guíen sus actos.
3. Influyan más en los acontecimientos políticos, incluidos aquéllos que afecten a la estabilidad o modificación de los regímenes.

Se plantean algunas interrogantes:

En primer lugar, ¿qué opiniones de los activistas influyen vitalmente en la posibilidad de que sean viables el debate público y la poliarquía?

En segundo lugar, ¿cómo se originan esas opiniones?

En tercer lugar, la explicación de cómo se forman las creencias ¿puede definirlas tan cabalmente que se las llegue a considerar simple y llanamente variables intervinientes? O, dándole la vuelta a la pregunta, ¿es conveniente y útil tratar las opiniones políticas de los activistas como un factor aclaratorio independiente, cuya significación es comparable a la de los factores descritos en capítulos anteriores?

---

[1] Philip E. CONVERSE, «The Nature of Belief Systems in Mass Publics», en edición de David E. APTER, *Ideology and Discontent*, The Free Press of Glencoe, New York, 1964, pp. 213 ss.

[2] *Ibíd.*, pp. 218 ss.

ALGUNAS CREENCIAS DECISIVAS

Es lamentable, pero en el momento presente nadie puede dar una respuesta satisfactoria a estas preguntas. Cabe decir algo sobre cómo se modifica la adhesión a ciertas creencias en los distintos países, o sea, algo sobre las variaciones que se producen en el punto II del paradigma que acabamos de ofrecer unas páginas más atrás. Pero las pruebas satisfactorias sobre la forma en que varían sus creencias entre (o en el seno de [3]) los países, todavía se limitan a unos pocos de éstos, la mayoría de ellos poliarquías como era de esperar.

En cuanto a los regímenes hegemónicos la evidencia es escasa; en su defecto suele utilizarse la que indirectamente proporcionan Italia y Alemania, presumiendo que las creencias de los italianos y alemanes pueden contribuir a explicar sus experiencias con el fascismo y el nazismo, respectivamente.

A causa del pequeño número de países estudiados y del hecho de que casi todos sean poliarquías es imposible en el momento actual demostrar concluyentemente que las variaciones en las opiniones (II) afecten de modo significativo a las oportunidades de la poliarquía o de la hegemonía (IV). Respecto a las relaciones intervinientes en la conducta, el problema se mezcla con toda clase de conjeturas (III).

Así pues, estrictamente hablando, todo lo que se refiera a la influencia de las opiniones en la índole de los regímenes debe tomarse como hipótesis que aún no se han podido contrastar satisfactoriamente con datos fiables y pertinentes pero el papel que pueden desempeñar es demasiado importante para ignorarlo y hay razones plausibles para pensar que determinadas creencias inciden en las probabilidades de que se produzca la hegemonía o la poliarquía. Comoquiera que la evidencia de que disponemos está muy fragmentada voy a tratar de exponer unos cuantos casos que ilustran nuestro razonamiento.

LEGITIMIDAD DE LA POLIARQUÍA

Empezaré por ofrecer tres proposiciones:

Primera: *Cuanto más haya arraigado dentro de un país la creencia en la legitimidad de las instituciones de la poliarquía mayores serán las oportunidades de que dicho país alcance este régimen.*

---

[3] Como quiera que rara vez, por no decir nunca, las opiniones de un país dado son unánimes, tenemos que considerar las desviaciones «significativas» o diferencias de los «tipos modales». Los problemas de concepto y metodológicos que se involucran son análogos a los que plantea el estudio de la «personalidad modal» de un país o de una cultura.

Aunque una declaración de esta naturaleza pueda parecer tan evidente en sí misma que haga innecesaria toda demostración, unos cuantos comentarios servirán para redondearla. Creer en las instituciones de la poliarquía significa creer, en última instancia, en la legitimidad del debate público y de la participación. En la práctica estas dos dimensiones son en cierto modo independientes, no sólo históricamente como ya señalé en el capítulo I, sino por lo que respecta a las opiniones. Por la época de la reforma del Parlamento británico, allá por el año 1832, muchos *whigs* y «liberales» afirmaron de obra y de palabra su creencia en la legitimidad de las instituciones de debate público que venían evolucionando en Inglaterra desde hacía más de un siglo. Si la base legal de ciertas formas de debate no era entonces tan clara como lo es hoy —la libertad de prensa para criticar al gobierno, por ejemplo—, en la práctica, los límites eran bastantes amplios y dichas libertades estaban respaldadas *de facto* por la mayoría de los *whigs* y de los liberales. Ello, no obstante, había algo que separaba vivamente a estos dos grupos de los «radicales» y ese algo era el compromiso de estos últimos de extender el sufragio hasta hacerlo universal.

Probablemente la mayoría de los *whigs* y «liberales» de 1830 creían que el Acta de Reforma era más que suficiente; sin embargo, esta reforma negaba los derechos civiles a seis de cada siete hombres adultos, un grado de exclusión que los «radicales» encontraban inaceptable. Así, pues, no sería demasiado aventurado asegurar que en 1838 la mayoría de los *whigs* y de los «liberales» no creían en la legitimidad de la poliarquía, pero sí estaban convencidos, y muy firmemente, de la legitimidad de lo que hemos denominado oligarquía competitiva.

Es posible, asimismo, admitir la legitimidad de la participación pero no del debate público. En Argentina, la dictadura de Perón se esforzó por conseguir lo que ningún otro régimen anterior había admitido: incorporar los estratos obreros a la vida económica, social y política del país. Por paradójico que parezca, desde 1830 las únicas elecciones celebradas en Argentina que pudieran considerarse razonablemente imparciales, honradas y justas, con amplia participación del electorado, las únicas cuyo resultado no trastocó ningún golpe militar, tuvieron lugar durante la dictadura de Perón. Y no porque Perón creyera en la poliarquía, ni la apoyara: bajo su mandato fue eliminando sucesivamente a todos sus oponentes; y sin embargo, el peronismo sostuvo, y todavía sostiene, la necesidad de incluir a los estratos obreros en el sistema político con plenos derechos. Y aun cuando tal vez haya legitimado la dicta-

---

Consúltese Alex INKELES y Daniel J. LEVINSON, «Carácter nacional: Estudio de la personalidad modal y sistema socio-cultural», *The handbook of social psychology*, ed. Gardner Lindzey and Elliot Aronson, 2.ª edic. (Reading: Mass.: Addison-Wesley, 1969), 4: 418-506.

dura ha negado, en cambio, legitimidad a cualquier sistema que excluya o discrimine a la clase trabajadora o a sus portavoces.

Al igual que ocurre con otras creencias, también en este caso las opiniones de los activistas y líderes políticos son sin duda alguna más decisivas que las de otros ciudadanos. Pero, como a veces también pueden movilizarse los estratos más inactivos o excluidos, las opiniones de éstos no carecen ni mucho menos de importancia. Asimismo, puede decirse que la riqueza y complejidad de las opiniones sobre la legitimidad de la poliarquía crecen con la cultura, el interés político y la dedicación a la causa. No es de esperar que, ni aun en las poliarquías más sólidas, los niños pequeños crean en la «democracia»: ni la palabra ni el concepto son significativos para la mayoría de los niños de cuatro años. Pero la evidencia indica que en los Estados Unidos, Italia y Alemania, a la edad de abandonar la escuela, la gran mayoría de los muchachos están de acuerdo en que «la democracia es la mejor forma de gobierno». Es más, no es para ellos un concepto escuálido: también conocen algún detalle sobre el contenido del compromiso que supone. Así, una gran proporción de niños norteamericanos de los primeros grados escolares parecen creer que el conflicto político ocasiona más mal que bien, pero sólo una minoría muy pequeña de escolares de los últimos grados expresan tal creencia. Al principio, a muchos niños norteamericanos la lucha de los partidos políticos les parece una barahunda categóricamente innecesaria e indeseable, pero a medida que van creciendo adquieren conciencia de que la rivalidad entre los partidos políticos es muy conveniente. La idea de que se debe permitir que la gente pronuncie discursos «contra nuestra forma de gobierno» no es ni familiar ni congénita a los niños pequeños, pero una gran proporción de los muchachos mayores han aprendido a aceptarla [4].

Con todo lo que hoy se conoce sobre las creencias políticas sería desatinado e irreal esperar que sean muchas las personas en posesión de una teoría democrática perfectamente elaborada y estructurada, ni siquiera en un país como Estados Unidos donde la ideología democrática ha dominado las creencias políticas durante generaciones: se escarba un poco en el tipo medio del demócrata y lo más fácil es que no se encuentre a un Locke, ni a un Rousseau, ni a un Jefferson, ni tampoco a un Lincoln. No obstante, lo más probable es que la legitimidad de la poliarquía o la creencia de que «la democracia es la mejor forma de gobierno» no vivan en el vacío absoluto: como creencia que es, no suele darse totalmente aislada de otras opiniones. Y así, parece una conjetura razona-

---

[4] Jack DENNIS, Leon LINDBERG, Donald McCRONE y Rodney STIEFBOLD, «Political Socialization to Democratic Orientations in Four Western Systems», *Comparative Political Studies*, 1 (abril 1968), 78, 86, 89.

ble, apoyada por una buena dosis de evidencia —como ya veremos dentro de un momento, el suponer que si un individuo cree en la legitimidad de las instituciones de la poliarquía creerá también en algunas otras cosas—. Pero antes de analizar éstas, permítaseme añadir dos proposiciones más:

Los países varían grandemente por la firmeza con que los activistas políticos (y otras personas) creen en la legitimidad de la poliarquía.

Esta variación es en cierto modo independiente de las características socioeconómicas de un país: en dos países de orden socioeconómico muy similar puede ser muy distinto el vigor con que los activistas políticos (y otras personas) crean en la legitimidad de la poliarquía.

ARGENTINA: EL CASO-NO-TAN-DIVERGENTE [5]

Para ilustrar y apoyar de algún modo estas proposiciones, en especial la última, es muy aleccionador comparar el caso de Argentina con el de Suecia, por ejemplo. Aparentemente, a finales del siglo XIX el desarrollo político de Argentina seguía una trayectoria hacia la poliarquía muy similar a la que llevaban Inglaterra, Suecia y alguna poliarquía más. Cierto que las primeras secuencias históricas de Argentina como nación distan mucho de parecerse a las de Suecia, pero, sea como sea, Argentina compendió en unas décadas todo lo que a Suecia le había costado recorrer varios siglos: una década de revolución y de lucha por la independencia, de 1810 a 1820, una década a la que Germani ha calificado

---

[5] La argumentación y los datos de este epígrafe están tomados de las siguientes fuentes: «Political Oppositions in Argentina», ponencia inédita presentada en un seminario por Guillermo O'DONNELL, quien primeramente me indicó las líneas generales de la interpretación que expongo; Carlos Alberto FLORIA, «El comportamiento de la oposición en Argentina»; Natalio R. BOTANA, «Las crisis de la legitimidad en Argentina y el desarrollo de los partidos políticos»; Mariano GRONDONA, «Algunas observaciones sobre la evolución reciente del sistema político argentino», y Rafael BRAUN, «La representatividad de los partidos políticos y la interpretación del interés público por parte de las fuerzas armadas: un dilema argentino» (todas estas ponencias fueron presentadas en el Primer Encuentro Internacional de Ciencia Política, Buenos Aires, agosto 1969); Carlos Alberto FLORIA, «Una explicación política de la Argentina», CIAS, *Revista Mensual del Centro de Investigación y Acción Social*, 16 (noviembre, 1967); Mariano GRONDONA, *La Argentina en el tiempo y en el mundo*, Editorial Primera Plana, Buenos Aires, 1967, Gino GERMANI, *Política y sociedad en una época de transición*, Paidós, Buenos Aires, s. d.; Darío Cantón, «Military Interventions in Argentina 1900-1966», Ponencia presentada en la Conference on Armed Forces and Society Working Group, International Sociological Association, London, septiembre 1967, y su «Universal Suffrage as an Agent of Mobilization», Ponencia presentada en el VI Congreso Mundial de Sociología, Evian, Francia, septiembre 1966, y James W. ROWE, «The Argentine Elections of 1963», Institut of Comparative Study on Political Systems, Washington, D. C., s. d.

de *anarquía*, de *caudillismo* y de *guerras civiles*, seguida de dos décadas de autocracia unificadora [6]. Eso fue todo. No obstante, y durante los ochenta años siguientes, Argentina tenía todas las apariencias de estar desarrollando una poliarquía que funcionaba bajo la Constitución de 1853 (como lo sigue haciendo, formalmente, en la actualidad). Cierto que la participación se reducía a una pequeña minoría, pero no más restringida que en Inglaterra antes del Acta de Reforma de 1867, o en Suecia, o en Holanda hasta fin de siglo, fecha en que la clase media que se había expandido rápidamente comenzó a hacerse sentir en la vida política: nacieron los partidos políticos organizados como fuerzas electorales poderosas, en especial los «radicales» portavoces de las clases medias que pedían insistentemente entrar a formar parte del sistema.

En 1911, por las mismas fechas que Suecia y unos pocos años antes que Holanda, Argentina garantizó el sufragio universal para los hombres. Como resultado de ello, la afluencia electoral dio un gran salto: del 21 por 100 de hombres mayores de 18 años que acudieron a las urnas en 1910 se pasó al 69 por 100 en 1912. Si bien esta concurrencia decayó durante los doce años siguientes, podía compararse, más o menos, con la de los Estados Unidos y no era mucho más baja que la de Suecia en la década de los 20. Además, ascendió de nuevo en 1928 al 81 por 100, y al 75 por 100 en 1930; de modo que por lo que a participación electoral se refiere, Argentina podía equipararse a otras poliarquías. Y lo que es más, en 1916, con la victoria del candidato presidencial del Partido Radical, Argentina parecía estar llevando las cosas de tal forma que daba la impresión que iba a atravesar sin violencia el peligroso paso de la oligarquía competitiva a una poliarquía basada en el sufragio universal.

Otros factores más favorecían la poliarquía: de acuerdo con los criterios que suelen utilizarse hoy para predecir las oportunidades de una «democracia estable», Argentina ofrecía sólidas razones para sentirse optimista. Su población estaba muy urbanizada, el grado de analfabetismo era bajo, la enseñanza generalizada, el país moderadamente próspero (su renta *per cápita* era seguramente la más alta de Iberoamérica) y tenía una clase media muy numerosa. En todas estas partidas, Argentina estaba por lo menos tan bien situada para ser una democracia como los tres países iberoamericanos en donde la poliarquía fue más duradera que en Argentina: Costa Rica, Uruguay y Chile. Tampoco aquí nos sirve de gran ayuda este *deus ex machina* de tanto teorizar sobre la democracia: cierto que abundaban los latifundios, pero la posesión de la tierra no estaba más concentrada que en Chile, posiblemente menos que en Costa Rica y desde luego mucho menos que en Australia.

---

[6] *Política y sociedad*, p. 196, y su artículo «Hacia una democracia de masas» en edición de Torcuato S. Di Tella y otros, *Argentina, sociedad de masas*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1965, p. 211.

Como ocurrió en muchos otros países, la embestida de la Gran Depresión de 1929 ocasionó a la Argentina dificultades serias. Pero la crisis económica también había alcanzado a otras poliarquías, algunas de las cuales, como Suecia, dependían asimismo y en gran medida del comercio internacional; y aún había otras, como Australia y Nueva Zelanda cuya exportación era predominantemente agrícola; sin embargo, todas ellas supieron sortear la crisis adoptando medidas que conservaron, restauraron y aun fortalecieron la confianza de los ciudadanos en la eficacia de sus gobiernos.

En Argentina las cosas sucedieron de forma completamente diferente. Si bien bajo los distintos gobiernos radicales los poderosos perdieron sólo unos pocos privilegios, sus partidos sí fueron disminuyendo en votos y representantes. Al final de la década de 1920 los conservadores argentinos arremetían cada vez con mayor dureza contra las instituciones de la poliarquía: el sufragio universal, los partidos políticos, la Cámara de Diputados, la ineficacia y el *personalismo* de su presidente. Entonces sobrevino la crisis económica. Un golpe militar cortó de cuajo el experimento argentino de la poliarquía y dio al traste con el sistema: desde 1930 nunca más se ha restaurado plenamente.

El por qué la poliarquía desapareció en Argentina y no en Suecia, Australia y Nueva Zelanda y, para este caso, en Costa Rica, Chile y Uruguay (si tomamos en cuenta todo el proceso) es algo que causa perplejidad. No sé que haya ninguna explicación satisfactoria que arroje alguna luz sobre el fracaso de la poliarquía en Argentina. No obstante, una cosa sí parece bastante clara: las diferencias de régimen no pueden esclarecerse apelando a los factores definitorios al uso: el nivel de desarrollo socioeconómico, la urbanización, la enseñanza, la amplitud de la clase media, la renta *per cápita* y demás. Pero si encontrar una explicación cabalmente satisfactoria sería un trabajo arduo y complejo, sí hay un factor que se destaca con sorprendente claridad: todo parece indicar que los argentinos no fomentaron nunca con suficiente vigor la creencia en la legitimidad de las instituciones de la poliarquía; por ello, y cuando el régimen tuvo que hacer frente a problemas graves, los dictadores, respaldados en un principio por los partidos conservadores que componían la oligarquía pudieron acabar con el sistema con suma facilidad. Vino después Perón apoyado por la clase obrera, pero ni unos ni otros —oligarcas y obreros— habían adquirido nunca plena convicción en la legitimidad de la poliarquía.

Como sabe todo el que estudia la historia de este país, la poliarquía argentina, a pesar de todas las apariencias, no se desarrolló desde 1853 a 1930 de acuerdo con las normas del modelo europeo occidental. La descripción que hemos presentado hace un momento es correcta, pero también en gran parte engañosa, porque pasa por alto dos factores interrelacionados y responsables de la crisis de legitimidad de la poliarquía

argentina: 1) durante la época en que dominaron, los poderosos negaron abierta y repetidamente las elecciones como base legítima de gobierno; 2) una gran parte de la población continuaba aislada y alejada del sistema político. Así, pues, al pasar de la oligarquía competitiva a la poliarquía, Argentina dejó sin rematar lo que algunos países europeos habían logrado concluir en el período de transición: ni las elites argentinas, ni los estratos de las clases media y trabajadora se convirtieron al credo de la legitimidad de la poliarquía.

1. Los poderosos fracasaron rotundamente en fomentar y transmitir la creencia en la legitimidad de determinadas instituciones neurálgicas de la poliarquía. Si bien los factores más remotos son inciertos [7], una cosa sí se destaca con claridad meridiana: con su conducta, los poderosos enseñaron a los argentinos que los resultados de las elecciones no obligaban a quienes perdían o podían salir derrotados; negaban así la legitimidad de uno de los pilares fundamentales de la institución. A lo largo del dilatado período de gobiernos «aparentemente» constitucionales que va desde 1860 a la reforma constitucional de 1911, los poderosos solían burlarse en público de la validez legal y constitucional de las elecciones. De acuerdo con la Ley y la Constitución «el voto era universal para todos los hombres, sin distinción ni limitaciones debidas al analfabetismo, la riqueza, la propiedad, etc.» [8]. Los poderosos dieron por supuesto, y no les faltaba razón, que si estos requisitos llegaban a tener alguna vez vigencia verían debilitada e incluso anulada su posición en el gobierno. Al igual que en España, por esas mismas fechas —y con idénticas consecuencias, las elecciones, indefectiblemente, se adulteraron con fraudes y violencias incontables.

Los poderosos no sólo excluyeron al grueso de la población de participar en la vida pública, sino que tampoco admitían dirimir mediante elecciones las discrepancias entre ellos (por ejemplo, hasta qué punto Buenos Aires debía dominar sobre las provincias); entendían sus disputas como conflictos de «suma-nula», cuyas consecuencias eran demasiado graves para zanjarlas en unas elecciones.

De manera que desde los mismos inicios del régimen «constitucional» los líderes del país negaron que las elecciones fueran un medio legítimo de desplazar al gobierno: prácticamente no dejaban otra alternativa que la revolución.

---

[7] FLORIA menciona como derivados de la tradición española «la falta de respeto por la Ley, la práctica generalizada del «caciquismo» que organizaba la ilegalidad con arreglo al lema «por los amigos de uno, aunque se equivoquen, y contra los enemigos de uno, aunque tengan razón», y la costumbre de recurrir a la fuerza cuando se agotaban los medios legales. También cita una tradición liberal nonocentista de tal naturaleza que conciliaba «el desprecio por el hombre común que cree en la democracia» («El comportamiento», p. 6).

[8] CANTÓN, «Universal Suffrage», p. 4.

Bien es cierto que en otros países donde la poliarquía adquirió más tarde legitimidad, los partidos recurrieron a la ilegalidad, corrupción, e incluso a la violencia, para ganar las elecciones: todas las que se celebraron en Inglaterra durante el siglo XVIII difícilmente podrían tomarse como modelo de justicia. Pero Argentina era diferente en tres aspectos. En primer lugar, la magnitud de la adulteración, el fraude y la violencia era extraordinaria en todos los sentidos, y no estaba muy lejos de las famosas elecciones españolas del siglo XIX en las que el resultado se anunciaba antes de celebrarlas [9]. En segundo lugar, también como sucedía en España, al mofarse abiertamente de la Constitución y de las leyes que aparentemente conferían a su régimen el carácter de legítimo, los poderosos socavaban la legitimidad de cualquier régimen que fuera producto de las elecciones. Finalmente, y a diferencia de lo que ocurrió en Inglaterra, entre la regencia de los «notables» y el sufragio universal no hubo en Argentina ese período de transición que hubiera permitido que los distintos estamentos políticos asimilaran la legitimidad de las elecciones justas e imparciales. La lección que los poderosos transmitieron fue ésta: cuando las elecciones no nos favorezcan, los derrotados no tienen por qué aceptar los resultados.

Tal fue el legado que las clases media y obrera recibieron en herencia cuando por fin tuvieron acceso al voto tras la reforma de 1911. Dicha Reforma se produjo por presión de los Radicales (incluyó las revueltas incipientes de 1893 y 1905) y obligaba al cumplimiento de una estipulación constitucional ya vigente que garantizaba el sufragio universal y el voto secreto a los hombres, además de crear tribunales electorales con jueces federales para supervisar las elecciones.

Pero allí donde es norma que los que pierdan las elecciones puedan invertir los resultados por la fuerza, la poliarquía descansa sobre bases muy frágiles. Y tal fue el caso de la Argentina. Una situación que se ha modificado muy poco desde 1930, como lo demuestra vívidamente el breve interregno entre la dictadura de 1955 a 1966. Cuando en 1962 se permitió a los peronistas presentar candidatos para el Congreso y para algunos gobiernos provinciales, obtuvieron una gran proporción de votos. Esto bastó para que el presidente Frondizi anulara la elección, a pesar de lo cual las fuerzas militares antiperonistas descontentas con los resultados de las elecciones y temerosas de una repetición del peronismo derrocaron y arrestaron a Frondizi.

Cuando en 1963 se volvieron a convocar elecciones para elegir un presidente que reemplazara a Frondizi, se prohibió a los candidatos peronistas que se presentaran; no obstante, y como resultara evidente que

---

[9] GERALD BRENAN, *The Spanish Labyrinth*, Cambridge University Press, Cambridge, 1962. p. 5.

podían ganar algunos gobiernos provinciales, en vez de esperar a anular las elecciones siguientes, en 1966, los militares se adelantaron a los hechos y tomaron el poder con el apoyo evidentemente mayoritario de las clases media y alta, temerosas de un retorno del peronismo y cansadas del sistema de partidos atomizados. Bajo el mando del general Onganía, la nueva dictadura trató de poner fin a todos estos males suprimiendo los partidos políticos y las elecciones y gobernando por decreto.

2. Excluida de la política por la clase alta que manifestaba abiertamente su repulsa hacia los procesos electorales, la gran masa de la población permanecía aislada y alejada del sistema político, totalmente imposibilitada de acudir en su defensa para impedir un golpe militar. Pero al aislamiento y ostracismo se añadía otro factor que venía a reforzarlos: el gran número de extranjeros sin ciudadanía que permanecían psicológica y legalmente al margen del proceso electoral. La tasa de inmigración en Argentina era mucho mayor que la de los Estados Unidos [10]. Ahora bien, mientras que aquí el sufragio era casi universal y los partidos rivales pugnaban porque los inmigrantes se convirtieran, casi inmediatamente, en ciudadanos americanos con derecho a voto, en Argentina el incentivo que tenía el inmigrante para adquirir la ciudadanía era mínimo pues hasta el año 1911, aunque hubiera alcanzado la nacionalidad no tenía derecho a votar, además de otros muchos factores limitativos. En todo caso, puesto que eran muchos los inmigrantes que no adquirían la nacionalidad, una gran parte de la población permanecía legal y psicológicamente al margen de la poliarquía argentina. En 1914 casi un tercio de la población era extranjera; en Buenos Aires, que dominaba la vida política del país, la mitad de los ciudadanos no eran argentinos; entre los adultos la proporción era todavía mucho mayor —el 72 por 100 en Buenos Aires, el 55 por 100 en cinco de las provincias más densamente pobladas; el 20 por 100 en el resto. Entre los varones adultos autorizados para votar, por ser ciudadanos, los porcentajes eran todavía más bajos: es muy posible que cuatro de cada cinco varones adultos bonaerenses no estuvieran nacionalizados y quedaran, por tanto, automáticamente excluidos de participar en la vida política del país.

El balance total del desarrollo político argentino puede resumirse diciendo que, entre sus ciudadanos, la confianza en la legitimidad de la poliarquía y en especial en la obligatoriedad de respetar las elecciones es definitivamente superficial, especialmente entre las elites, pero también entre el común de las gentes. En definitiva, el crédito que merecen las elecciones libres a los sectores clave de la población es demasiado endeble para que el país se comprometa periódicamente a organizar elecciones y se atenga a los resultados.

---

[10] GERMANI, *Política y sociedad*, pp. 247, 265.

En este sentido es muy reveladora la encuesta que se realizó en Buenos Aires, en 1966, muy poco antes de que los militares tomaran el poder (Cuadro 8.1). Es muy importante no olvidar que por aquella época se esperaba que los peronistas obtuvieran por los menos una tercera parte de los votos, por lo cual prohibir su participación equivalía a impedir que el grupo más numeroso de electores tuviera sus propios candidatos. Entre las esferas más altas de Buenos Aires casi la quinta parte pensaba que la medida era correcta y otros tantos no se oponían a la idea. Pero lo más interesante, aunque no por ello sorprendente, es hasta qué punto la exclusión de los peronistas era una cuestión de clases. El cuadro demuestra que la idea de la exclusión era más fuerte en las clases altas, antiperonistas fervientes, mientras que era muy débil entre la clase baja que apoyaba decididamente a Perón. Sólo la mitad de las personas más cultas se oponía a la prohibición y este era el sector que había apoyado con más fuerza el golpe militar. El hecho de que las personas de nivel cultural más bajo se opusieran a la exclusión difícilmente puede interpretarse como un compromiso, por su parte, en favor de elecciones libres; hubiera sido interesante saber cuántos apoyarían la prohibición total de todo tipo de comicios bajo el régimen peronista.

CUADRO 8.1

¿Consideraría usted acertado o desacertado que el gobierno prohibiera a los peronistas su participación en las próximas elecciones?

	ERRÓNEO	CORRECTO	No sabe/No contesta
	64 %	19 %	17 %
Por nivel de educación:			
Analfabetos o enseñanza primaria	65 %	16 %	19 %
Enseñanza secundaria	63 %	24 %	13 %
Enseñanza superior	50 %	35 %	15 %
N = 1004			

FUENTE: Encuestas Gallup de la Argentina, marzo, 1966, recogido en *Polls*, 2 (primavera, 1967), p. 22.

Así pues, el lema un tanto cínico, pero no del todo exagerado, que es norma básica de la política argentina podría ser el siguiente: Creo en las elecciones en tanto en cuanto esté seguro de que no ganarán mis contrarios.

AUTORIDAD

Son muchos los autores que han hecho hincapié en la importancia de las opiniones y actitudes con respecto a la autoridad. Entre ellos Eckstein, siguiendo la teoría que ha venido desarrollando desde hace algu-

nos años, atribuye una importancia capital a la idea que prevalece en cada país en relación con la autoridad [11]. Eckstein ha formulado la hipótesis de que la democracia sería mas estable si las pautas autoritarias del gobierno fueran congruentes con las de otras instituciones y asociaciones del país [12]. Es de suponer que esta correspondencia entre las fórmulas autoritarias facilitaría igualmente la tarea de los regímenes hegemónicos.

No dudamos en admitir la idea de que la naturaleza de las relaciones de autoridad entre el gobierno y los gobernados influye de manera vital en la posibilidad de que se produzca un régimen u otro. Llevando las cosas a su límite podría asegurarse que si la mayoría de los habitantes de un país creen que la única relación conveniente entre el pueblo y el gobierno es la de jerarquía total, de regidores y regidos, de dominio y obediencia, el país tiene todas las posibilidades de ser un régimen hegemónico, y que si se parte de semejantes opiniones es muy difícil que haya una sola posibilidad para el debate público.

También es posible, como dice Eckstein, que la gente encuentre sumamente difícil conciliar entre sí opiniones muy diversas sobre la relación de autoridad; exige mucho esfuerzo creer en la autoridad hegemónica para determinada cosa y en la autoridad democrática para otra. Eckstein, que eligió Noruega para una prueba limitada de su teoría, argumenta que los noruegos han triunfado plenamente en la solución de sus conflictos y desavenencias porque casi todos creen en las relaciones de autoridad democráticas y son partidarios de ellas.

> Comoquiera que las normas democráticas impregnan la vida noruega toda: la familia, la escuela, las asociaciones económicas y amistosas, los grupos de presión, los partidos y el gobierno nacional y local, no hay que maravillarse de que los noruegos consideren la democracia natural y moral y la tomen como un «estilo de vida» común y no sólo como una forma acreditada de gobierno nacional [13].

Noruega quizá represente el extremo de la escala. Pero el concepto de la poliarquía parece coincidir con una gran variedad de ideas sobre la autoridad [14]. De hecho, y dado que la poliarquía por su propia naturaleza exige la posibilidad de que haya conflictos entre las organizaciones y la capacidad para idear y aceptar soluciones de compromiso, es discutible hasta qué punto se facilita la combinación de conflicto y armonía cuando en el seno de las organizaciones se acepta, en buena parte, la práctica de

---

[11] INKEES y LEVINSON, *National Character*, pp. 448 ss.

[12] Harry ECKSTEIN, *Division and Cohesion in Democracy: A Study of Norway*, Princeton University Press, Princeton, 1966, apartado B (1961) y *pássim*.

[13] *Ibíd.*, p. 173.

[14] *Ibíd.*, p. 189.

la autoridad jerárquica. Lijphart ha puesto de manifiesto lo muy inclinados que son los holandeses «a ser fieles y obedientes» —al margen de circunstancias concretas—, cualidad que de no existir, habría sido suficiente para que la segmentación tan profunda que caracteriza a Holanda diera buena cuenta de la poliarquía hace ya mucho tiempo [15]. Tal como Eckstein los describe, hasta los demócratas noruegos sienten cierta deferencia hacia la «competencia funcional especializada» que les lleva a «valorar con especial miramiento al experto y al especialista» [16]. Por lo menos desde la época de Bagehot, los ingleses se han caracterizado por ser bastante deferentes hacia los «socialmente mejores y hacia la autoridad gubernativa» [17]. Se viene considerando a los americanos mucho menos respetuosos con el gobierno y las elites sociales que los ingleses, y quizá también menos deferentes hacia los expertos que los noruegos [18].

No obstante, es punto menos que improbable que la poliarquía sea congruente en igual medida con todas las creencias sobre la relación de autoridad; no cabe duda alguna de que las fórmulas extremas han de ser mucho más favorables a la hegemonía. Las opiniones del grupo tribal que rige en Etiopía, los *amhara*, nos pueden servir de paradigma. Según Levine:

> El complejo de creencias, símbolos y valores con respecto a la autoridad constituye un componente decisivo de la cultura política *amhara*. En todas las dimensiones de esta cultura domina la constante de que la autoridad, como tal autoridad, es loable, imprescindible para la salud social, digna de deferencia, alabanza y obediencia incesantes... La obediencia es el primer objetivo de la socialización de los niños *amhara*, y la experiencia familiar persiste sin solución de continuidad y es congruente con todos los aspectos de la cultura *amhara*... El patriarca de la familia, el cacique del pueblo, el rico hacendado, el dignatario eclesiástico o político, el oficial militar —todos ellos son considerados como imagen de paternidad; todos ellos son objeto de actitudes similares teniendo en cuenta la obediencia que se les debe y los beneficios que pueden esperarse de ellos... Todas estas relaciones se contemplan en su cabal medida como una gran escala vinculante con la figura más egregia por su autoridad: el

---

[15] Arend LIJPHART, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherland*, University of California Press, Berkeley/Los Angeles, 1968, pp. 144 ss. Véase también los comentarios de Hans DAALDER, «The Netherlands: Opposition in a Segmented Society», en edición de Robert A. DAHL, *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven, 1966, p. 197.

[16] *Ibid.*, p. 166.

[17] *Ibid.*, p. 156, 183. Véase también Richard ROSE, *Politics in England*, Little Brown, Boston, 1964, pp. 38-41.

[18] En Fred I. GREENSTEIN y Sidney TARROW, «An Approach to Study of Comparative Political Socialization: The Use of a Semi-Projective Technique», Ponencia presentada en las reuniones de la Asociación Americana de Ciencia Política, septiembre 1969, pueden encontrarse algunas pruebas fragmentarias interesantes de la inclinación de los niños ingleses a considerar el mundo más jerárquico que los niños americanos.

emperador. Quien detenta esta función recibe las demostraciones más extremas de obediencia: ante él, según la costumbre, los etíopes se postran de rodillas y no osan levantar la mirada.

Actitudes semejantes conducen a duras penas al debate público.

La cultura *amhara* prohíbe hacer crítica pública, directa e imparcial sobre cualquier autoridad, del tipo que sea. En las relaciones autoritarias —recordemos que entre los *amhara* toda interacción política entra dentro de las relaciones autoritarias— sólo hay tres alternativas: la deferencia total, la aquiescencia y la adulación; la crítica por medios sinuosos y encubiertos; o la franca rebelión.

En estas circunstancias nada tiene de sorprendente que las ideas que favorecen las instituciones de la poliarquía caigan en terreno baldío:

A pesar de que hace más de sesenta años algunos etíopes educados en Occidente han fomentado la idea de la representación parlamentaria, ésta va tan a contrapelo de la inclinación natural hacia la fórmula autoritaria de la cultura *amhara* que, sencillamente, no se toman en serio los procedimientos electorales [19].

EFECTIVIDAD

Como ya indiqué en el capítulo anterior, otro grupo de opiniones interesantes son las que se refieren a las expectativas sobre la efectividad con que los distintos regímenes resuelven sus conflictos más agudos [20]. Dado que nos estamos refiriendo sobre todo a las opiniones de activistas y dirigentes, hay «problemas» y son «críticos» cuando como tal los perciben una proporción significativa de activistas y líderes. (Por supuesto que si se refiere a otro contexto distinto esta definición de «problema crítico» no es del todo satisfactoria.)

Las expectativas sobre la efectividad gubernamental suelen ser un elemento más o menos cambiante de la cultura política de los países: normalmente se puede socializar a los jóvenes en la creencia de que su gobierno es, en conjunto, muy eficaz o crónicamente ineficiente. Así una gran proporción de niños norteamericanos en octavo grado de enseñanza primaria han adquirido la convicción de que su gobierno es muy eficaz (o al menos así lo creían hasta fecha muy reciente). Según un estudio emprendido a gran escala sólo el 2 % de los escolares de octavo grado creían que el gobierno norteamericano «suele equivocarse con

[19] Donald L. Levine, «Ethiopia: Identity, Authority, and Realism», en edición de Lucian W. PYE y Sidney VERBA, *Political Culture and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1965, pp. 250-251, 253.

[20] Consúltese Seymour Martin LIPSET, *Political Man*, Doubleday, Grande City, 1960, p. 78.

frecuencia»; casi el 60 % opinaba que «se equivoca pocas veces o nunca»; cerca de las tres cuartas partes estaban convencidos de que «el gobierno sabe más que nadie» o que «sabe más que la mayoría de la gente» [21].

Dado el enorme impacto de este proceso de socialización, nada tiene de sorprendente que una encuesta realizada por Almond y Verba en cinco naciones, al responder a la pregunta: «¿En términos generales, qué cosas de tu país te producen más orgullo?», el 85 % de los niños norteamericanos citaran las instituciones gubernamentales y políticas. En sus respuestas no sólo manifestaban orgullo por sus instituciones políticas por encima de cualquier otra cosa, sino que la proporción de los que así opinaban era superior a la de otro países [22]. Además, los activistas políticos de Estados Unidos eran los que se sentían más orgullosos de sus instituciones políticas [23].

Si bien con referencia a las expectativas sobre efectividad gubernamental no he podido encontrar datos seccionales a escala nacional que sean estrictamente comparables, caben pocas dudas de que, en muchos países hay una proporción bastante significativa de la población, incluidos los activistas, que no confía en la capacidad del gobierno para solucionar los problemas del país [24]. Lo mismo que los niños norteamerica-

---

[21] David EASTON y Jack DENNIS, *Children in the Political System: Origins of Political Legitimacy*, McGraw-Hill, New York, 1969, p. 133. Véase asimismo su artículo «The Child's Image of Government», en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 361 (septiembre 1965), caudro 6, p. 54.

[22] Las cifras fueron: EE.UU., 85 por 100; Inglaterra, 46 por 100; Alemania, 7 por 100; Italia, 3 por 100; México, 30 por 100 (Gabriel A. ALMOND y Sidney VERBA, *The Civic Culture*, Little, Brown, Boston, 1965, cuadro III, 1, p. 64).

[23] Aun dentro de la enseñanza controlada, los encuestados norteamericanos clasificados como de grado alto o medio en «competencia subjetiva» expresaban orgullo por las instituciones políticas con mucha más frecuencia que los que se clasificaban como de grado bajo en «competencia subjetiva» (*ibíd.*, cuadro VIII.4, p. 199). A su vez, la «competencia subjetiva» está muy relacionada con la actividad y el compromiso políticos. Consúltense los cuadros VI.2, p. 144; VIII.1, p. 189, y VIII.2, p. 193, y todo el capítulo X.

[24] Por ejemplo en entrevistas realizadas, en 1964-1965, «de 167 miembros de la elite política iraní identificados mediante un análisis posicional», las respuestas a la pregunta: «En conjunto, ¿cree usted que el sistema político iraní funciona muy bien, no muy bien, o mal?», contestaron:

muy bien	15,6 %
bastante bien	31,7 %
no muy bien	26,3 %
mal	15,0 %
sin opinión, etc	11,4 %

Marvin ZONIS, «Political elites and political cynicism in Iram», *Comparative Political Studies*, 1 (octubre, 1968, 363).

nos crecen aprendiendo a confiar en la efectividad de su gobierno, en otros países ocurre justamente lo contrario [25].

No obstante, y aun cuando muy a menudo una temprana socialización configura las opiniones sobre la efectividad del gobierno, de ello no se sigue que van a permanecer inmutables: si la acción gubernamental varía, la ciudadanía puede acusar el cambio. El esceptismo de los campesinos franceses, italianos e indios se enraíza en siglos de experiencia con su propio gobierno; no obstante, al cambiar la actitud de éste, los campesinos del sur de Francia, o de India, han modificado sus opiniones hasta llegar a creer que el gobierno no tiene por qué ser, necesariamente, un ente inepto o una fuerza maligna, y que también puede contribuir a resolver sus problemas [26]. O bien puede ocurrir que se transformen en desilusiones las esperanzas confiadas de los campesinos norteamericanos a causa de los fracasos gubernamentales. Dado el grado increíble de fe en su gobierno de los jóvenes norteamericanos, como acabamos de indicar, nada tiene de sorprendente que algunos de estos jóvenes pierdan confianza en el sistema, y le den la espalda, o se vuelvan cínicos o radicales, al comprobar los errores gubernamentales en sus intentos de resolver los vitales problemas racistas, bélicos, o derivados de la pobreza.

En una encuesta realizada por DOXA en Itaha en 1967, en respuesta a la pregunta: «¿Cree usted que marchan bien las cosas en Italia por lo que se refiere a la actuación de la Administración gubernamental (ministros, funcionarios públicos, etc.)?», las respuestas fueron:

muy bien	2 %
bastante bien	19 %
ni bien ni mal	22 %
bastante mal	26 %
muy mal	8 %
sin opinión	22 %

En comparación con otros países, sólo el 16 por 100 juzgaba a su Administración «Mejor que en otros países»; peor el 34 por 100, y sin opinión el 49 por 100. A la pregunta sobre la honradez y dedicación de los estadistas italianos, las contestaciones fueron similares (*Polls*, 3, núm 4 (1968): 62, # 13, # 15, # 18.

[25] En el pueblo de la Provenza, analizado por WYLIE, los niños «continuamente oían a los adultos referirse al Gobierno como fuente de todo mal y a los gobernantes como instrumentos del dominio. En esta opinión nada hay de personal: No se refiere a ningún gobierno concreto compuesto por un grupo concreto de personas. Se refiere al gobierno en todas partes y en todo tiempo» (Laurence WYLIE, *Village in the Vaucluse*, ed. revisada, Harper and Row, New York, 1964), p. 208.

[26] En cierto modo, esto puede haber ocurrido en el pueblo descrito por WYLIE. Véanse sus comentarios sobre «Peryane Ten Years After», *ibíd.*, pp. 364-365. Véanse también los cambios de que da cuenta Mrs. WISER en la aldea de Karimpur, en la India, en *Behind Mud Walls*, en edición de William y Charlotte WISER, 1930-1960, University of California Press, Berkeley, 1963, p. 224.

Cuando las opiniones sobre la efectividad del gobierno son inciertas o poco profundas, como suele suceder en los regímenes recién estrenados, la ineptitud del gobierno encierra graves peligros. Así, la incapacidad de las poliarquías nacientes de Alemania, Italia y España para resolver los problemas más palpables —incluso para mantener el orden público— creó dudas sobre la eficacia de la poliarquía e inclinó la trayectoria hacia la dictadura. Las historias personales que Abel recogió en Alemania en 1934, pueden dar pruebas abundantes de que a partir de 1929 la oposición a la República «se reforzó por la creencia de que el aumento del número de problemas graves que Alemania afrontaba se debía en gran parte a la ineficacia de su gobierno» [27].

Las opiniones sobre la ineficacia gubernamental pueden verse influidas no sólo por la actuación del propio gobierno, sino por los éxitos y fracasos de otros gobiernos precedentes y contemporáneos. Filósofos, publicistas, propagandistas, ideólogos y demás, todos ellos, explotan la experiencia de otros gobiernos para convencer a sus correligionarios de la efectividad relativa de los distintos regímenes. Al igual que otros muchos escritores que les siguieron, Maquiavelo y Rosseau utilizaron la República de Roma como norma. Montesquieu tomó como modelo a Inglaterra e influyó en los norteamericanos. Lo mismo que sucediera en Inglaterra durante el siglo XVIII y en Estados Unidos en el XIX, durante el siglo XX formulaciones políticas muy distintas han influido en las opiniones que merecía la relativa eficacia de los diversos regímenes, sobre todo en los intelectuales, que la valoraron de formas muy distintas. En la década de los treinta, el éxito de las dictaduras de Alemania, Italia y la URSS competía con los logros «a mitad de camino» de Suecia y con el *New Deal* de los Estados Unidos. En Iberoamérica la influencia de los modelos autoritarios parece ser la constante inevitable: el PRI en México, Perón en Argentina, Castro en Cuba, y más recientemente, la Junta Reformista militar en Perú.

La evidencia indica, pues, que las opiniones sobre la efectividad de los gobiernos están influidas muy decisivamente, tanto por la socialización política como por las opiniones que merece la actuación de los distintos regímenes. Estas opiniones sobre la efectividad gubernamental pueden reforzar, debilitar o alterar las ideas sobre las relaciones de amistad que prevalecen en un momento dado [28]. Si se considera efectivo

---

[27] Theodore ABEL, *The Nazi Movement,* Atherton Press, New York, 1966 (1938), p. 121.

[28] La formulación de ECKSTEIN es algo diferente, pero no incongruente con ésta. ECKSTEIN establece la hipótesis de que «la coherencia entre la pauta de autoridad (gubernamental) y las pautas autoritarias de otras unidades sociales» es una condición necesaria, pero no suficiente, para una «actuación gubernamental acertada». En la argumentación de ECKSTEIN la actuación del Gobierno comprende más conceptos que el de la efectivi-

a un gobierno, sus éxitos pueden engrandecer y prestigiar las fórmulas de la relación de autoridad que encarne; y a la inversa, en caso de que fracase (Figura 8.1).

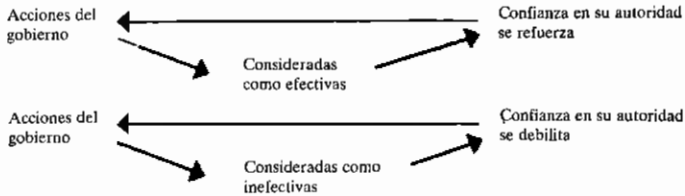


FIGURA 8.1.

Todos los gobiernos cometen errores alguna vez, pero la socialización genera un depósito de expectativas de confianza que funcionan a modo de reserva en los períodos de adversidad. En los regímenes recién instaurados, tales depósitos están poco llenos o casi vacíos; en los regímenes más antiguos, que tienen en su haber grandes logros, los depósitos suelen estar llenos. Las nuevas poliarquías de Italia —desde 1919 a 1923—, de la Alemania de Weimar y de la República española, tenían pocas reservas donde echar mano, mientras que el caudal de confianza depositada en la capacidad de los gobernantes ingleses y norteamericanos para resolver los problemas, les ayudaron a sobrevivir el desastre del desempleo masivo en la década de 1930 [29].

CONFIANZA

Otro elemento de la opinión al que suele otorgarse gran poder de influencia es la «magnitud del crédito y la confianza que los miembros de

---

dad, al que haremos referencia aquí; incluye no sólo la eficacia del resultado y la evitación de la contienda, sino también su duración y legitimidad, además de su permeabilidad, que se define como «la capacidad de un régimen político para obtener recursos de los distintos segmentos sociales y llevar a cabo sus directrices dentro de estos segmentos». Harry ECKSTEIN, «Authority Relations and Governmental Performance: A Theoretical Framework», *Comparative Political Studies*, 2 (octubre 1969), pp. 283-287.

[29] Si bien todo esto es de carácter conjetural, la evidencia es sumamente persuasiva. Con anterioridad a la Fortune Poll emprendida en Estados Unidos en marzo de 1940, no he podido encontrar ningún otro sondeo de opinión que pueda proporcionarnos la suficiente evidencia. Por esta época estaba sin empleo cerca del 15 por 100 de la fuerza laboral, es decir unos ocho millones de trabajadores. En la encuesta se preguntaba:

En su opinión, ¿Cuál de las siguientes fórmulas se adapta mejor a la forma de Gobierno americana?: 1) Nuestra forma de Gobierno, basada en la Constitución, es todo lo perfecta que puede ser y no hay que introducir modificaciones sustanciales. 2) La Constitu-

un sistema político depositan en los agentes de dicha política» [30]. La Palombara ha hecho notar la importancia que el descrédito ha tenido en la cultura política italiana: «el clima general es de temor, sospecha, desconfianza y hostilidad». «Me siento obligado a asentir», dice,

> que merced a la evidencia de que dispongo, las actitudes que mantienen los italianos son esencialmente «Hobbesianas» y la historia del país indica que cuando la situación se hace demasiado intolerable los italianos buscan solucionar el problema de su gobierno inspirándose igualmente en Hobbes. El hecho de que el gobierno permanezca relativamente intacto... (no quiere decir) que la República pueda sobrevivir a su incertidumbre cultural y a sus fundamentos problemáticos [31].

También Levine llama la atención sobre la desconfianza extrema que reina entre el grupo *amhara* de Etiopía:

> «Los rasgos distintivos que configuran la imagen que los *amhara* tienen de la naturaleza humana en general, son la agresividad innata y la falta de confianza que merece... Junto a la idea de que en el hombre siempre subyace una hostilidad poderosa, está la noción de que no es digno de confianza» [32].

De tres formas distintas , cuando menos, la confianza mutua favorece la poliarquía y el debate público, y la desconfianza extrema facilita la hegemonía. En primer lugar, la poliarquía exige la comunicación recíproca, de doble vertiente, mientras que la gente que no confía entre sí

---

ción ha cumplido muy bien sus fines, pero no está a tono con los tiempos, y hay que revisarla a fondo para adaptarla a las necesidades actuales. 3) Los sistemas del capitalismo privado y de la democracia han fracasado por completo y debemos aceptar la idea de que tarde o temprano tendremos que adoptar una nueva forma de Gobierno.

Por increíble que parezca, visto desde ahora, incluso los más pobres prefirieron la primera fórmula y rechazaron la última por abrumadora mayoría:

	Sí a la Fórmula 1 %	Sí a la Fórmula 2 %	Sí a la Fórmula 3 %	Sin opinión %
Total nacional	64,2	19,2	5,2	11,4
Prósperos	79,9	14,2	2,4	3,5
Clases medias altas	71,4	19,8	3,7	5,1
Clases medias bajas	64,1	20,5	5,2	10,2
Pobres	58,4	18,6	7,6	15,4

(Hadley CANTRIL y Mildred STRUNK, *Public Opinion, 1935-1946,* Princeton University Press, Princeton, 1951, p. 980).

[30] Sidney VERBA, «Conclusion: Comparative Political Culture», en PYE y VERBA, *Political Culture,* p. 535.

[31] Joseph LA PALOMBARA, «Italy: Fragmentation, Isolation and Alienation», *ibíd,* pp. 290 y 297.

[32] «Ethiopia», pp. 257, 258.

dificulta la comunicación mutua. Así, Almond y Verba encontraron que entre los norteamericanos e ingleses el nivel de confianza mutua era mucho más alto que en Alemania e Italia. Cabría pensar que los regímenes autoritarios de estos dos países han corroído agudamente la confianza mutua; como indican los comentarios de La Palombara que acabamos de transcribir, cuando el nivel de mutua confianza es muy bajo puede influir en la transformación de la poliarquía a la hegemonía. Como quiera que sea, Almond y Verba hallaron también que el porcentaje de personas que no se sentían en libertad de entablar una discusión política con una persona cualquiera es mucho más alto en Alemania (32%) y en Italia (34%) que en Inglaterra (12%) y en Estados Unidos (18) [33].

En segundo lugar, para que la gente se agrupe libremente a fin de perseguir metas comunes se requiere cierto nivel de confianza mutua. Las organizaciones jerárquicas que se basan en la autoridad descendente son posibles (aunque no necesariamente eficaces) por la desconfianza mutua mientras que es difícil constituir y mantener organizaciones basadas en la influencia recíproca en medio de una atmósfera de desconfianza. Y así Levine argumenta que la extrema desconfianza que prevalece entre los etíopes contribuye a explicar «la falta de organizaciones que articulen y agrupen los intereses etíopes». Falta que, como señala,

> no ya sólo es el resultado del carácter autoritario del régimen, apoyado como lo está por las tradicionales actitudes *amhara* hacia la autoridad; refleja, asimismo, la dificultad de los etíopes para emprender cualquier acción concertada, sobre todo en la esfera política. Y también en este aspecto la concepción *amhara* de la naturaleza humana es un factor que tiene mayor importancia que la puramente abstracta. La mutua desconfianza y la falta de cooperación que son consustanciales a todo el clima político del país, están directamente relacionadas con su idea sobre la total incapacidad humana para la solidaridad y el consenso... La noción de que es posible transcender la atmósfera prevaleciente de ansiedad y sospecha mediante la confianza mutua... ha tardado mucho en aparecer y es extremadamente rara [34].

Finalmente, en las personas que desconfían entre sí los conflictos son más peligrosos. El debate público exige descansar casi plenamente en la buena fe del contrario: puede que sea un antagonista, pero no es un enemigo implacable. «El sentido de la confianza», escribe Richard

---

[33] *The Civic Culture,* cuadro III, p. 83. Para las respuestas sobre el crédito y el descrédito, véaase el cuadro IX.2, p. 213. Como en muchos otros cuadros, los porcentajes sobre México se explican más difícilmente. Así, el porcentaje de mejicanos que no se sentían libres para hablar de política era del 21 por 100 —sólo ligeramente superior al de Estados Unidos

[34] «Ethiopia», pp. 277-288.

Rose refiriéndose a Inglaterra, «penetra toda la cultura política... A nivel de gobierno es muy importante la confianza entre los colegas y los miembros de los partidos opuestos, porque infunde a todos la tranquilidad de que el grupo gobernante no se aprovechará del hecho de que no haya restricciones constitucionales sobre los poderes gubernamentales. Si tal hicieran no estarían violando la ley, sino la confianza, y los partidos valoran su reputación por el crédito que inspiran» [35].

COOPERACIÓN

Obviamente, la confianza se relaciona con la capacidad de un pueblo para comprometerse libre y abiertamente en acciones comunes [36]. Al igual que la confianza, también la cooperación suscita opiniones muy diversas y, como indica el comentario de Levine, hay muy buenas razones para creer que la incapacidad de cooperación reduce las posibilidades para la poliarquía.

Las unidades más idóneas para la cooperación o el conflicto no son necesariamente individuales, sino colectivas —sectores, partidos, clases sociales y demás—. Lo que aquí nos importa, pues, son las opiniones que la gente tiene sobre las perspectivas de cooperación y de conflicto entre los agentes de la vida política, ya se trate de individuos, organizaciones u otros. Teniendo esto bien presente resultaría de mucha utilidad distinguir tres formas distintas de considerar la cooperación y el conflicto entre los que intervienen en la acción política. En un extremo de la escala se pueden considerar las relaciones de los actores que participan en un juego estrictamente competitivo cuya regla principal es: lo que tú ganas yo lo pierdo, y lo que yo pierdo lo ganas tú. Puesto que cooperando podemos perderlo todo sin ganar nada, creemos que la mejor estrategia que puede seguirse es la competencia estricta: nada de compromisos o de cooperación; intentemos ganarlo todo en cada partida. De acuerdo con La Palombera tal es la tendencia seguida por los italianos al considerar la política:

> El italiano típico siente que las elecciones son contiendas entre grupos mutua y fundamentalmente antagónicos —entre «nosotros» y «el enemigo»—.

---

[35] *Politics in England*, p. 43. ROSE ha dicho también: «La profundidad de la confianza se pone de manifiesto con el mantenimiento durante siglos de un sistema estable de Gobierno sin que medie una constitución escrita.» «England, The Traditionally Modern Political Culture», en PYE y VERBA, *Political Culture*, p. 96.

[36] Así lo han demostrado algunos sicólogos sociales. Una encuesta sobre actitudes entre universitarios halló que la persona que puntuaba muy alto el sentido de confianza en la gente solía creer que los conflictos internacionales podían reducirse o solucionarse mediante la cooperación y la comprensión mutuas; los que tenían puntuaciones bajas se inclinaban a pensar que la única forma de llevar los asuntos internacionales era mediante la coacción, la fuerza y el poder. Morris ROSENBERG, «Misanthropy and Attitudes Toward International Affairs», *Journal of Conflict Resolution*, 1, núm 4 (diciembre 1957), 340.

> Se da por supuesto que los que ganen tomarán ventaja de su victoria y explotarán a los que pierdan. Para muchos las elecciones son, en esencia, una lucha de vida o muerte entre formas de vida distintas e irreconciliables [37].

Posiblemente sean los activistas políticos de los dos partidos dominantes quienes mantienen esta opinión con mayor firmeza que los que no están tan involucrados en la política: un estudio reciente sobre los partidos Comunista y Demócrata Cristiano muestra que en ambos la mayoría preponderante concibe el mundo desde un ángulo maniqueísta, como el conflicto entre las fuerzas dicotómicas del bien y del mal, el bien representado por su propio partido —por supuesto— y el mal por el otro [38].

La actitud opuesta entiende estas relaciones de manera estrictamente cooperativa. La regla fundamental entonces es: no ya sólo no hay conflicto alguno entre nosotros, sino que nuestros intereses son idénticos o tan imbricados entre sí que juntos ganaremos o perderemos, por lo cual la mejor estrategia es la cooperación total y evitar el conflicto. Weiner indica que este enfoque es capital para la opinión de las elites indias:

> Por razones que deben buscarse en la psicología profunda de los indios, los dirigentes de los partidos nacionales de este país, los intelectuales y los burócratas consideran intrínsecamente indeseables los conflictos en el seno de su sociedad. Mientras que la idea competitiva y conflictiva es central para el pensamiento y la vida política norteamericana, las nociones de cooperación, armonía, y, utilizando el vocablo favorito de los indios, de «síntesis», son axiales para el pensamiento indio. Esto no quiere decir que en la India haya más cooperación y menos rivalidad que en los Estados Unidos, sino que mientras los norteamericanos se adaptan con facilidad a las situaciones conflictivas, la elite india las considera, por regla general, intolerables.
>
> ...Desde siempre los historiadores indios tienden a acentuar la unidad que prevalecía en el pasado y a minimizar los conflictos y las luchas por el poder. Por regla general los intelectuales indios gustan de evocar una aldea prebritánica armoniosa social y políticamente unida, y los historiadores que vivieron la lucha por la independencia suelen restar importancia a las disensiones internas entonces existentes.

---

[37] «Italy», pp. 290-291.

[38] Francesco ALBERONI, Vittorio CAPECCHI, Agopik MANUKIAN, Franca OLIVETTI y Antonio TOSI, *L'attivista di partito*, Il Mulino, Bologna, 1967, pp. 381-387. Los 108 activistas del partido cristianodemócrata (DC) y comunista (PCI) fueron clasificados de la manera siguiente de acuerdo con su «visión del mundo»:

	DC	PCI	Total
Decididamente dicotómico	3	17	20
Predominantemente dicotómico	14	21	35
Concibe la realidad como una pugna o contienda por conquistar posiciones, pero su sensibilidad admite mayor articulación en las alternativas	28	14	42
De ninguna forma dicotómico	9	2	11
	54	54	108

> La mayoría de los dirigentes nacionales creen que no hay que regatear esfuerzos para eliminar las desavenencias internas de la India rural. Según sus argumentos, sin espíritu de armonía y de cooperación las aldeas no podrán lograr progreso alguno. Análogamente, también se debieran minimizar o eliminar los conflictos a todos los niveles sociales, porque sólo estando unido puede marchar el país hacia adelante [39].

Un tercer enfoque considera las relaciones como de naturaleza cooperativo-competitiva, contemplando el conflicto, la cooperación y la competencia como aspectos normales de las relaciones sociales que contribuyen a una sociedad sana, vigorosa y progresista. De acuerdo con esto se puede ganar mucho cooperando, pero como no es posible estar de acuerdo con todos y en todo momento, los conflictos son inevitables. Además, el conflicto en sí no es necesariamente malo; muchas veces forma parte de un proceso más amplio en el cual los agentes conflictivos resuelven sus diferencias progresando al mismo tiempo. En un conflicto la estrategia que importa es la de buscar soluciones que beneficien a todos. Lejos de traicionar a un principio, el compromiso es esencialmente bueno y el espíritu de compromiso es vital.

La confianza en los méritos y posibilidades de las relaciones cooperativo-competitivas es la base del pensamiento liberal inglés: constituyó el núcleo de las ideas revolucionarias de Adam Smith sobre los benéficos resultados de la competencia, y la defensa clásica de John Stuart Mill de las ventajas que se derivan de expresar opiniones opuestas.

¿Qué conclusiones podemos extraer nosotros sobre las consecuencias de tales opiniones en lo que respecta a la poharquía y la hegemonía? Sería de verdad sorprendente que el primer enfoque expuesto no impidiera la cooperación entre los distintos agentes, y así lo han demostrado los diversos experimentos de los psicólogos sociales [40]. Esta es también

---

[39] Myron WEINER, «India: Two Political Cultures», en la obra de PYE y VERBA, *Political Culture*, pp. 235-236.

[40] Un juego muy conocido que se utilizó en estos experimentos es el Dilema del Prisionero. Se trata de un juego en el que intervienen dos personas y tiene cuatro resultados posibles: 1) La mejor alternativa de A que sea la peor para B; 2) la mejor alternativa de B, que sea la peor para A; 3) la peor alternativa para ambos; 4) una alternativa satisfactoria algo mejor que la peor de cada uno, pero menos satisfactoria para ambos que la mejor. Un ejemplo sería:

		B elige alternativa	
		x	*y*
		(4)	(1)
	p	**A** gana $ 9 **B** gana $ 9	A pierde $ 10 B gana $ 10
A elige alternativa		(2)	(3)
	q	**A** pierde $ 10 **B** gana $ 10	A pierde $ 9 B pierde $ 9

la conclusión que deducen algunos observadores de la política italiana. Y así La Palombara opina que:

> ...a nivel de la participación en las organizaciones una consecuencia es la extrema polarización de los sentimientos que se refleja parcialmente en la proliferación de partidos políticos... La fragmentación, que se nutre de la sospecha y del antagonismo mutuos, tiene su expresión más dramática en las asociaciones italianas de carácter secundario. En el terreno laboral, por ejemplo (las organizaciones obreras)..., reproducen e intensifican en el escenario del trabajo organizado los vivísimos sentimientos que caracterizan las relaciones políticas entre los partidos... (ya) se trate de organizaciones agrícolas, asociaciones, profesionales, clubs deportivos, grupos juveniles, federaciones de mujeres, movimientos estudiantiles universitarios —en una palabra, toda la gama de asociaciones voluntarias—, no es difícil encontrarlas fragmentadas, como mínimo, en las secciones comunista, socialista, católica y fascista [41].

Si el enfoque estrictamente competitivo impide el grado de cooperación y confianza que la poliarquía exige, el enfoque contrario en el sentido de que todas las relaciones deben ser estrictamente cooperativas no elimina en absoluto las dificultades para el funcionamiento de la poliarquía, pues tiende a socavar ciertas instituciones fundamentales que le confieren legitimidad, en especial los partidos políticos ya que, básicamente, entrañan conflicto, e incluso pueden exacerbarlo. Ahora bien, si el conflicto político es un mal irremediable, los partidos políticos son, necesariamente, el mal mismo. De hecho, esta es la ideología pública de

---

Se prohíbe a los jugadores comunicarse entre ellos. Claro está que si A confía en B e intenta la cooperación eligiendo p, B puede traicionarle y elegir q, como sucede en (1). Así también, si B confía en A y elige x y A le traiciona y elige y (1). Si ambos desconfían uno del otro y rehúsan cooperar, ambos pierden, como en (3). De forma que ambos pueden evitar perder y ganar, como en (4), sólo confiando uno en otro y tratando de cooperar. En un experimento realizado con un juego de este tipo, Morton DEUTSCH encontró que los jugadores a los que se les había instruido en el sentido de actuar tomando en consideración tanto el bienestar suyo como el de su oponente, y a los que se les informó asimismo que su oponente había recibido las mismas instrucciones, fueron los que más se inclinaron por el riesgo que suponía confiar en el otro y cooperar para conseguir el resultado (4), aun no habiendo comunicación ni teniendo conocimiento personal de las intenciones de su oponente. Cuando se les instruyó en el sentido de obrar de la mejor forma posible para ellos y hacerlo mejor que el otro, la tendencia fue a obtener el resultado más desfavorable (3), [Morton DEUTSCH, «Trust and Suspicion», *Journal of Conflict Resolution*, 2, núm. 4 (diciembre 1958), 265]. En un experimento posterior de SCODEL y otros, en que se pidió a 22 parejas de jugadores que ganaran todo lo que pudieran en 50 intentos colaboraron únicamente dos parejas de las 22, y la colaboración no aumentó en el transcurso del juego. De acuerdo con la experiencia, el hecho de que muchos jugadores consideraran el juego competitivo les previno contra la idea de dar a su oponente una oportunidad intentando establecer relaciones cooperativas. Alvin SCODEL y otros, «Some Descriptive Aspects of Two-Person, Non-Zero-Sum Games», *Journal of Conflict Resolution*, 3, núm. 2 (junio 1959), 114.

[41] «Italy», pp. 291-293.

muchos países dominados por regímenes hegemónicos: en los países comunistas, determinados aspectos del pensamiento de Marx suministraron el fundamento lógico y persuasivo sobre el cual Lenin y sus sucesores elaboraron la justificación teórica y práctica para reprimir todos los partidos menos el partido en el poder [42].

Pero también en el caso de aquellos que creen firmemente en la democracia, su insistencia en la cooperación estricta y en las desgracias que se derivan del conflicto puede socavar la legitimidad de los partidos políticos. Dadas las creencias sobre cooperación y rivalidad que configuran la cultura india, nada tiene de sorprendente que un grupo de intelectuales, en especial los que se inspiran en Gandhi, sean partidarios de una democracia sin partidos. El promotor más destacado de esta idea es Jayaprakash Narayam, «un vigoroso exponente de lo que él denomina sociedad "comunitaria", que eliminaría los partidos políticos y reemplazaría los comicios populares por un sistema de elecciones indirectas desde el peldaño más bajo del municipio rural, ascendiendo en la escala hasta el Parlamento Nacional».

> Durante los últimos años (Myron Weiner escribía en 1965) Jayaprakash y algunos de sus seguidores han llevado la crítica de la democracia parlamentaria a muchos lugares de la India, pues en su opinión el sistema de partidos ha intensificado los conflictos de la sociedad india a todos los niveles, ha dividido las aldeas, agravado las tensiones comunales y de casta, y alentado a los hombres a perseguir el poder por el poder. Jayaprakash cree fervientemente que se podrían reforzar los poderes del gobierno local (medida que defiende con ardor) sin incrementar a la vez los conflictos, siempre que los partidos políticos se abstuvieran, sencillamente, de participar en la vida de la aldea...
>
> Aun los que rechazan, por utópica, la solución de Jayaprakash están dispuestos a aceptar sus críticas acerca del sistema parlamentario y su idea fundamental de que la armonía es el requisito previo para el desarrollo nacional... Distintas... versiones de este enfoque... encuentran apoyo entre algunos intelectuales y dirigentes nacionales. Una de ellas... dice que el actual sistema de gobierno multipartidista debería reemplazarse por un gobierno «nacional» formado por todos los partidos políticos de la India. El argumento de que... de esta forma el conflicto externo se transferiría al interior del gabinete se contrarresta con la réplica de que en un gobierno «nacional» todos los partidos políticos tendrían que abandonar sus propias ambiciones para servir a la meta común de la unidad y del desarrollo nacionales [43].

Es claro que sería un gran error catalogar de antidemocráticas estas opiniones, pero es igualmente obvio que este tipo de creencias son enemigas de la poliarquía. Es concebible (aunque, a mi modo de ver, muy improbable) que si se pusieran en acción ideas como éstas podría llegar-

---

[42] **Consúltese Robert A.** DAHL, «Marxism and Free Parties», *Journal of Politics*, 10, núm. 4 (noviembre 1948), 787-813.

[43] «India», pp. 236-237.

se a un sistema más democrático que la poliarquía, pero mientras tanto minan la legitimidad de ésta.

Sin duda alguna, muchos indios sostienen ambas opiniones: es decir, que en el actual estado de cosas entienden la política como estrictamente competitiva pero desean ardientemente que sea estrictamente cooperativa. También los italianos pueden identificarse con estos sentimientos como lo sugiere el hecho de que 30 de 54 activistas de la Democracia Cristiana consideraran la sociedad como un conjunto de fuerzas que idealmente podrían trabajar juntas y en armonía [44]. Un rasgo interesante del leninismo es la forma de combinar ambas posiciones: en las sociedades burguesas, la política en su aspecto más elemental es estrictamente competitiva; un juego de «suma-nula» entre la burguesía y la clase obrera; pero tan pronto como la revolución proletaria elimina las clases, la política debe ser estrictamente cooperativa. Nada de extraño tiene, pues, que los activistas italianos del PC, en su gran mayoría, perciban la realidad social como una colisión entre «grupos e intereses antagónicos una lucha de clases entre la burguesía y el proletariado, una oposición entre el capital y el trabajo» [45]. Más nos sorprendería que muchos de ellos, en especial los militantes más antiguos y ortodoxos, no creyeran, con Lenin, que de triunfar la revolución del proletariado se produciría una sociedad regida por la cooperación armoniosa, en la que, consecuentemente, los partidos políticos serían totalmente innecesarios.

Si bien las opiniones extremas tanto sobre la rivalidad estricta como sobre la estricta cooperación quizá produzcan un clima desfavorable para la poliarquía, el abanico de creencias sobre cooperación y conflicto compatibles con la poliarquía, puede ser muy amplio. Para que la poliarquía y el debate público sean operativos necesitan que la cooperación y el conflicto se exterioricen en instituciones muy visibles, como son las elecciones, los partidos y el parlamento. De allí cabe esperar que las opiniones y creencias que facilitan y subrayan la importancia de que ambos —la cooperación y el conflicto— coexistan, favorecen a la poliarquía, sobre todo en aquellos países donde el conflicto político puede considerarse como componente de la cooperación que se ve muy contenido por dicha cooperación.

No tengo noticia de que exista ningún estudio a escala nacional directamente relacionado con esta cuestión pero, aquí y allá, la evidencia disponible sobre el compromiso sí puede ser pertinente, ya que, en la acepción más general del término, compromiso es la consecuencia normal y deseable de los conflictos que se circunscriben dentro de la cooperación y, aunque la evidencia no sea muy contundente, sí parecen existir dife-

---

[44] ALBERONI y otros, *L'attivista di partito*, p. 356.
[45] *Ibid.*, p. 347.

rencias significativas en cuanto a las opiniones que mantienen algunos países al respecto. En muchos de ellos, de larga y firme tradición de poliarquía y de debate público, el compromiso se cumple de palabra y obra. Por ejemplo, «tradicionalmente se considera que la técnica política sueca por excelencia es el compromiso», término que parece ser del agrado de los votantes suecos [46].

O bien veamos el caso de Holanda:

> La política holandesa es una política de compromisos y éste es el secreto de su éxito. Se utiliza aquí el término compromiso en el sentido de llegar a un acuerdo sobre temas conflictivos o muy sectoriales a partir de un consenso mínimo [47].

Los holandeses, y en especial sus activistas, enjuician la existencia de las diferencias ideológicas «como realidades básicas que no pueden ni deben cambiarse». Ello les impone la obligación de buscar compromisos que sus seguidores aceptan y que todos los sectores suscriben [48].

No hace falta decir que en muchas poliarquías prevalece la idea de que el compromiso encierra muchos valores y posibilidades: para la política norteamericana tal creencia ha sido medular; el sistema suizo no puede funcionar al margen de él; en Inglaterra, mientras los partidos siguen estrictamente las reglas de la competitividad en las elecciones y en la formación del gabinete, el espíritu de compromiso que inspira sus actos facilita la cooperación [49].

Sería interesante obtener más resultados acerca de los países que condenan o desprecian el «compromiso» (*compromise*). Como ejemplo posible el vocablo español de la misma raíz, *compromiso* tiene varias acepciones algo diferentes a las del término inglés. La más próxima parece arrastrar una connotación semántica un tanto desfavorable (similar al inglés «to *be* compromised» = estar en un compromiso) *.

---

[46] Nils STJERNQUIST, «Sweden: Stability or Deadlock?», en *Political Opositions in Western Democracies*, p. 139, en edición de Robert A. DAHL. Es digno de señalar que la famosa obra sobre Suecia de Dankwart A. RUSTOW se titula *Sweden: The Politics of Compromise*, Princeton University Press, Princeton, 1955. RUSTOW comenta: «En Suecia, quizá más que en ninguna otra parte, la técnica del compromiso ha sido el ingrediente esencial en el arte de establecer los términos para la convivencia humana. Muchos de sus políticos más destacados han sido consumados maestros en esta técnica» (pp. 230-231).

[47] LIJPHART, *The Politics of Accomodation*, pp. 103, 124, 125.

[48] *Ibíd.*, p. 124.

[49] «La práctica de resolver las diferencias políticas pacíficamente se ejerce desde hace tanto tiempo que viene reflejada en normas culturales básicas que se refieren al compromiso, la autolimitación y el deber nacional con anterioridad al deber ante el partido» (DOSE, *Politics in England*, p. 157).

* Las acepciones que da el Diccionario de la Real Academia son las siguientes: Delegación que hacen los electores en uno o más de ellos a fin de que designen al que haya de

En la medida en que estas diferencias de lenguaje reflejan diferencias de concepto, como parece ocurrir en este caso, los partidos y los políticos pueden sentir respeto por sus compromisos, en Suecia; o desprecio, en España e Iberoamérica. Cuando los compromisos provocan menosprecio la cooperación se dificulta, y los más probable es que los conflictos queden sin resolver; y cuando el conflicto llega a hacerse insoportable, los ojos se vuelven hacia la hegemonía como la mejor forma de obligar a la cooperación.

EXPLICACIÓN DE LAS CREENCIAS: UN PARADIGMA ENGAÑOSO

Como ya advertí al principio, las creencias que hemos venido analizando no son otra cosa que ejemplos posibles. De ningún modo he pretendido tocar el tema de las consecuencias que pueden tener los cuerpos de doctrina más coherentes y capaces de unir en una concepción, teoría o ideología, comprensiva y unificadora, los fragmentos concretos que acabamos de describir. Si la evidencia que poseemos no sirve para apoyar las hipótesis sobre los cambios de creencias del tipo que acabamos de mencionar —es decir, concretas y desligadas entre sí— y las consecuencias que tienen para los regímenes, no cabe duda que todavía caerá más dentro del terreno de la especulación pura intentar establecer un nexo entre los sistemas de opinión o ideologías y los regímenes.

Podría argumentarse que la tentativa de aislar las creencias como factor al que puedan imputarse las diferencias entre los regímenes es una empresa vana, puesto que la mejor manera de interpretar las opiniones es considerarlas como simples variables intervinientes. En última instancia cabría decir que si pudiéramos explicar cómo se elaboran las opiniones y si éstas sirven para explicar de qué forma se producen los regímenes, podríamos atribuir las variaciones que en éstos acaecen a factores aclaratorios aun más elementales que las opiniones.

Esta argumentación se puede interpretar mediante el paradigma que sugerí al principio.

---

ser nombrado. Acción y efecto de comprometer en jueces árbitros o amigables componedores. Escritura o documento en que consta la obligación de los que comprometen. Obligación contraída. Ofrecimiento hecho. *Estar o poner en compromiso*, estar o poner en duda una cosa.

Para el vocablo inglés, el Diccionario Oxford da las siguientes acepciones: promesa conjunta que hacen las partes en disputa de cumplir el acuerdo de acatar la decisión del árbitro. Arbitraje/solución de una disputa por concesión de ambas partes. (*N. de la T.*)

Si es verdad que:

A) Los factores que determinan las opiniones ——→ Opiniones políticas

—→ Acciones políticas ——— P ——→ Regímenes

parece razonable suponer que:

B) Los factores que determinan las opiniones ——— P ——→ Regímenes

El paradigma B, simplificado, es totalmente engañoso. En primer lugar, da por supuesto que conocemos muchas más cosas de las que sabemos. En el actual estado de cosas las teorías y los datos de que disponemos son absolutamente incapaces de demostrar la validez o la aceptabilidad de B. Es, pues, un tipo de reducción que no descansa en fundamentos científicos.

La explicación más común de las opiniones es el interés propio; la única dificultad de esta explicación limitativa no es tanto el que sea errónea como que no tenga ningún significado. La postura exclusivamente altruista es a todas luces excepcional: es de verdad difícil imaginar que haya alguien invariablemente adherido a creencias contrarias al «propio interés», a todos los niveles, consciente e inconscientemente. Pero ahí está el quid, decir interés propio es no decir nada, a pesar de la ilusión de exactitud que parece emanar del término [50]. Lo que suele identificarse por «propio» varía de un individuo a otro, de una situación a otra, y de una subcultura a otra. En la cultura de la «unidad familiar amoral» del sur de Italia descrita por Banfield, «lo propio de uno mismo» es precisamente la familia para todo lo que se refiere a las relaciones externas y los campesinos actúan como si estuvieran cumpliendo la norma siguiente:

> Maximizar las ventajas materiales y a corto plazo del núcleo familiar y dar por supuesto que los otros harán lo mismo.

Los campesinos obran también de acuerdo con determinadas implicaciones de esta regla:

> 1. *En la sociedad de «unidades familiares amorales» nadie fomentará el interés del grupo o de la comunidad a no ser que redunde en provecho propio...*

---

[50] «El "sí-mismo" comprende todas las cosas y personas preciadas y significativas para la vida de un individuo, de forma que el término pierde su connotación original y el enunciado de que el hombre es egoísta se resuelve en la proposición circular de que el hombre se interesa por las cosas que le interesan» (Gardner MURPHY, «Social Motivation», en edición de G. LINDZAY, *Handbook of Social Psichology*, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1954, vol. 2, p. 265).

2. *...Sólo los funcionarios habrán de ocuparse de los asuntos públicos, pues para eso les pagan. Si un ciudadano se interesa por un problema público el hecho se considera anormal e impropio* [51].

Ahora bien, la «unidad familiar amoral» nada tiene de universal. Por ejemplo, en el *kibbutz* de Israel, estudiado por Spiro, el nexo de uno de sus miembros con su propia familia se ve debilitado no sólo por su identificación con el *kibbutz* en conjunto, sino —en el caso de un *sabra* criado en el *kibbutz*— por su unión con el *kevutza* o grupo de dieciséis muchachos con los que se ha formado desde el *kindegarten* hasta completar el bachillerato. La fortaleza de estos lazos emocionales viene dada por el hecho de que para los *sabras* el tabú del incesto se extiende a los miembros del *kevutza* y aun a los de todo el *kibbutz*, y por las pruebas abundantes de que los *sabras* tienen un fuerte sentido de responsabilidad hacia el *kibbutz* y hacia todos sus componentes [52].

Si el «sí-mismo» es un tanto elástico todavía lo es más «el interés propio», lo que uno hace para servir al «sí-mismo». Entre otras cosas, el concepto de interés depende de las creencias cognitivas, y éstas están configuradas por factores muy distintos: por ejemplo, según sean sus influencias culturales, una persona con el apéndice perforado se puede untar grasa de cordero en el vientre o puede llamar a un médico. En consecuencia, el concepto del interés propio o del interés del grupo varía muchísimo, de modo que no sirve de gran ayuda explicar las convicciones como expresiones del interés propio, pues éste depende de las propias creencias [53].

Probablemente la interpretación más común es la que entiende por «sí-mismo» las opiniones que a su vez reflejan la posición del individuo en la sociedad y en la economía. Innumerables estudios, tanto sistemáticos como causales, revelan la existencia de este tipo de tendencias, pero también muestran que la correlación entre las creencias del individuo y

---

[51] Edward C. BANFIELD, *The Moral Basis of a Backward Society*, The Free Press, Glencoe, 1958, pp. 85-87. En cursiva en el original.

[52] «No hay un solo ejemplo de un *sabra* casado con una compañera *sabra* (en el *kibbutz* estudiado por Spiro), ni siquiera que haya tenido relaciones sexuales, hasta donde nosotros sabemos... En ningún caso los *sabras* del mismo *kevutza* tienen relaciones sexuales entre sí. La razón que dan los *sabras* para esta exogamia es interesante: se consideran unos a otros hermanos de sangre» (Meldford E. SPIRO, *Children of the Kibbutz*, Schocken Books, New York, 1963, p. 219. Si bien Spiro enjuicia con espíritu crítico muchos de los aspectos del *kibbutz* y la discrepancia entre el ideal y la realidad, en ningún momento pone en duda la fuerza de la adhesión del *sabra* con su *kevutza* y el *kibbutz*. Véase, por ejemplo, *Children of the Kibbutz*, p. 365).

[53] Consúltese el comentario de Clifford GOERTZ sobre la «teoría del interés» como determinante de la ideología: «Los mayores defectos de la teoría son que su aspecto psicológico es excesivamente anémico y su aspecto sociológico demasiado musculoso» («Ideology as a Cultural System», en la obra editada por APTER, *Ideology and Discontent*, p. 53).

sus características socioeconómicas es casi siempre muy débil. El hallazgo más significativo no es tanto el nexo como el carácter incierto y frágil de dicha correlación [54].

Es muy tentador pensar que si el «interés propio» y la posición socioeconómica son psicológicamente demasiado simples para servir como factores aclaratorios, bastaría con una explicación psicológica más elaborada. ¿Pueden interpretarse satisfactoriamente las creencias de un activista político como reflejo de la estructura de su personalidad? Uno de los investigadores más tenaces de las relaciones entre la política y la personalidad nos previene contra este tipo de simplificaciones razonando que:

> Las estructuras de la personalidad ≠ las opiniones políticas ≠ las acciones políticas individuales ≠ las estructuras y procesos políticos del grupo.

en donde ≠ significa «no predice necesariamente». Y continúa:

> No es mi intención inferir la ausencia de una conexión empírica a través de los distintos nexos... Más bien lo que yo quiero subrayar es que las conexiones *son* empíricas... y que las relaciones no necesitan ser ni firmes ni positivas, en especial las que atraviesan más de dos nexos.

La endeblez del primero de estos nexos estriba en que:

> Como se ha repetido muchas veces, personas con características personales internas similares, pueden mantener opiniones políticas distintas, y otras que tienen creencias parecidas pueden diferir en sus características personales. Los elementos psíquicos de la personalidad íntima y las opiniones pueden variar independientemente [55].

LA CULTURA POLÍTICA COMO EXPLICACIÓN

Si durante un tiempo el espíritu de reduccionismo llevó a los científicos sociales a minimizar los efectos de las opiniones en el carácter y en la conducta de los distintos tipos de régimen, más recientemente, al subrayarse la importancia de la cultura política, se ha renovado, indirectamente, el énfasis en la importancia de las opiniones políticas.

Suele definirse la cultura política como el sistema de creencias políticas empíricas, símbolos expresivos y valores que caracterizan la situación donde la acción se desenvuelve [56]. En la actualidad está muy exten-

---

[54] Por ejemplo, véase Donald D. SEARING, «The Comparative Study of Elite Socialization», *Comparative Political Studies*, 1 (enero 1969), 471-500, en especial 488-489.

[55] Fred I. GREENSTEIN, *Personality and Politics*, Markham, Chicago, 1969, pp. 124-126.

[56] Sidney VERBA en la obra de PYE y VERBA, *Political Culture*, p. 513.

dida la idea de que las diferencias en la cultura política de los distintos regímenes contribuyen a establecer diferencias en la naturaleza de sus sistemas políticos.

La relación entre cultura política y opiniones, tal como yo empleo aquí los términos, es muy borrosa. Cierto que algunas de las creencias que mantienen los activistas políticos pueden considerarse como parte o producto de la cultura política de un país, pero el estudio que en este capítulo hacemos de las opiniones de los activistas políticos se diferencia en dos puntos del interés reciente por la cultura política. En primer lugar, los estudiosos de la cultura política suelen concentrarse casi exclusivamente en los conceptos sobre la vida, estables y persistentes, producto de la socialización dentro de un sistema consecuente de creencias; de aquí que la investigación de las culturas políticas tiende a desdeñar los orígenes del cambio de las creencias. Ahora bien, comoquiera que las creencias que en una época son extrañas, esotéricas o heterodoxas, en otra posterior pueden entrar a formar parte de la cultura política, el proceso que interviene en los cambios de opinión es tan importante como los procesos que —como la socialización— sirven a la estabilidad.

En segundo lugar, aun cuando los estudiosos de la cultura política suelen llamar la atención sobre las diferencias entre la cultura política de la elite y la de las masas, suelen considerar sobre todo los aspectos de la cultura política de cada país compartidos por la inmensa mayoría de sus habitantes, pero hasta la fecha apenas si se han fijado en las creencias de las elites y de los activistas políticos, con el resultado de que sabemos muy pocas cosas de las diferencias en las opiniones cognitivas de los activistas de los distintos países.

No obstante, aprovechando las reflexiones y evidencias que nos brinda el reciente interés por la cultura política es posible desarrollar una mejor comprensión de algunas de las posibles causas de la estabilidad y del cambio de creencias en los activistas políticos.

ADQUISICIÓN DE LAS OPINIONES POLÍTICAS

Virtualmente toda la formación moral y religiosa se funda —a mi modo de ver correctamente— sobre ciertas presunciones entre las que se cuentan:

> La mayor parte de las personas adquieren sus creencias en una época en que son especialmente receptivas. Típicamente, el ser humano es altamente receptivo solo y durante las dos primeras décadas de su vida. Al final de este período sus opiniones empiezan a fijarse o cristalizarse. A partir de este momento, lo más probable es que las creencias de las personas permanezcan más bien estables.

Los científicos sociales que se ocupan de la cultura política al conceder tanta importancia a la temprana socialización no hacen sino seguir la antigua senda trazada por Aristóteles con respecto a la ética, o por las iglesias con respecto a la religión [57].

Sería erróneo, pienso yo, suponer que las creencias políticas están totalmente formadas o cristalizadas, sin variación posible, una vez pasado el período de socialización de la juventud, ya que pueden modificarse más tarde, bien gradualmente, o, lo que es más raro, de forma abrupta. Aparentemente, lo más común es que el cambio que acaece en la edad adulta sea gradual, como la clásica transformación del joven radical en el hombre maduro conservador. Un cambio gradual de este tipo no necesita sufrir esa crisis que suele asociarse a la «pérdida de un credo»; por el contrario, casi puede asegurarse que las nuevas creencias vienen a llenar el espacio que deja la erosión de los antiguos credos.

En el caso de la transformación violenta de las creencias de una persona de edad madura, lo más probable es que entre las antiguas creencias y las nuevas haya transcurrido una época en que se lamente su «pérdida»; pérdida que suele ir acompañada de un estado calamitoso y difícil de sobrellevar, de aquí que conlleve un período en que la receptividad se agudice y, aún más, emprenda la activa búsqueda de nuevas creencias en reemplazo de las antiguas, de manera que la urgencia de la búsqueda asegure un período de receptividad breve. Ordinariamente, este período suele ir seguido por la adquisición de nuevas creencias que, ante el temor de otro quebranto que sería insoportable, suelen mantenerse con mayor rigidez que las primeras.

Si bien una persona joven también puede sufrir la pérdida repentina de una creencia, típicamente la época juvenil de receptividad parece ser un proceso de adquisición gradual e intermitente, de constatación de la realidad, de aprendizaje y de cristalización a medida que el joven va incorporándose a las creencias que prevalecen en las principales instituciones de socialización de su sociedad o subcultura —la familia, la escuela, la iglesia, el lugar de trabajo, la pandilla—. «En Inglaterra lo primero que aprenden los niños pequeños es a pensar en la Reina como la persona que realmente gobierna en el país...; para ellos, el Primer Ministro es sólo un ayudante de la Reina... Esta opinión se deteriora un tanto con el transcurso de los años, pero se amortigua más de prisa en los niños de las clases medias que en los de las clases trabajadoras». Así

---

[57] «Así pues, no adquirimos las virtudes de forma natural ni a pesar de la naturaleza, sino que estamos dotados por ella de cierta capacidad para recibirlas, mientras que la costumbre las perfecciona... En consecuencia, el que estemos acostumbrados desde la niñez de una manera u otra no constituye una diferencia mínima, sino, por el contrario, muy importante, o quizá fuera más exacto decir que es la base de las diferencias» (*The Ethics of Aristotle*, Dent, London, 1911, pp. 26-27).

pues, el inglés medio adulto ha adquirido la creencia cognitiva de que la Soberana reina pero no gobierna, la creencia normativa de que —en expresión de un muchacho de doce años— «el Primer Ministro es una persona que gobierna el país, más o menos rectamente, y tiene a los hombres bajo su mando»; y casi seguramente un sentimiento afectivo o cálidamente emotivo hacia la monarquía y neutro con respecto al Primer Ministro [58].

Es, pues, útil distinguir dos períodos diferentes de receptividad relativamente alta para la adquisición de opiniones: el período normal de la socialización juvenil y la situación atípica que se produce cuando se pierden las creencias ya adquiridas y se resiente la pérdida. ¿Qué factores influyen en el contenido de las opiniones políticas que el individuo adquiere en sus períodos de receptividad?

ACCESO A LAS IDEAS

Una determinante obvia en la adquisición de las creencias es el tiempo que el individuo está expuesto a una doctrina política determinada, lo cual, a su vez, depende de muchos factores. No hace falta decir que la oportunidad de tener acceso a una idea dada depende de que tal idea forme parte del entorno donde uno se desenvuelve. Dos condiciones necesarias para ello son, claro está, que la idea haya sido formulada y difundida en el medio ambiente del individuo. Todo ello es más que evidente.

La invención y la difusión ponen al alcance del individuo algunos modelos. Así por ejemplo, los esquemas representativos existían bastante antes del siglo XVIII, pero no los modelos del gobierno representativo: había que articular el modelo básico, o si lo prefieren —inventarlo—. Cuando se hubo formulado, en el siglo XVIII, sensibilizó a muchos observadores políticos capaces de impresionarse. Jefferson y Madison en Norteamérica, James Mill en Inglaterra, quienes lo tomaron como el descubrimiento nuevo y luminoso que venía a solucionar un problema hasta entonces no resuelto: cómo combinar la democracia con un estado territorialmente muy extenso.

Pongamos otro ejemplo: la idea de la convención constitucional era totalmente inédita, como ha señalado Palmer, hasta que la Revolución Americana estimuló la convocatoria de convenciones para redactar o reformar las distintas constituciones estatales incluida, por supuesto, la Convención Constitucional de 1787, en Filadelfia.

---

[58] Fred I. GREENSTEIN, V. M. HERMAN, Robert STRADLING y Elia ZURICK, «Queen and Primer Minister — The Child's Eye View», *New Society*, 14 (octubre 23, 1969), 365-368.

> Lo que más impresionaba a los franceses era el acto en sí del proceso constitucional: la constitución y reconstitución del gobierno a través del principio del pueblo como poder constituyente. Lo que aprendieron de los norteamericanos fue la posibilidad de contar con una asamblea o «convención» constituyente. La misma palabra «convención» empleada en este sentido... entró en la lengua francesa traduciéndola de las constituciones estatales de Norteamérica, porque la verdadera esencia de la revolución, la puesta en práctica del contrato social y la reafirmación soberana del pueblo, por lo menos en su sentido jurídico, consistía precisamente en que los gobernados pudieran repudiar o derrocar a los gobiernos, lo que revertía las cosas al estado «natural», a partir de cuyo momento, y mediante la planificación deliberada, se podrían constituir los gobiernos «de nuevo», inventar y delimitar nuevos cargos y autoridades y dotarlos con atribuciones de poder redactadas por escrito; era, en un sentido jurídico, al menos, la puesta en práctica del contrato social, y la reafirmación de la soberanía del pueblo [59].

Las oportunidades que una persona tiene de acceder a determinada creencia durante su juventud, que es el período de mayor receptividad, dependen de la influencia que ejerza en el proceso de socialización el defensor o defensores de dicho credo —especialmente dentro de la familia, la iglesia, la escuela y la universidad— [60]. Un ejemplo digno de destacar es la extraordinaria influencia que tuvieron las escuelas, facultades y universidades inglesas, o fundadas por los ingleses, en las perspectivas políticas de muchos intelectuales, eruditos, periodistas, maestros, funcionarios, y dirigentes políticos indios que antes y después de la independencia tanto contribuyeron a propagar las ideas e instituciones democráticas liberales, y a ganar adeptos para ellas [61]. El efecto de las universidades inglesas se extendió por su influencia indirecta en las universidades indias. Las perspectivas del indio occidentalizado o anglófilo estaban muchas veces reñidas con el carácter y el desarrollo reales de la India. Si bien en conjunto nunca se ha podido determinar con exactitud el saldo neto de la incidencia de la educación inglesa en el desarrollo político de la India, no sería muy exagerado afirmar que si los intelectuales y demás líderes indios hubieran estado profundamente expuestos durante su educación universitaria a las ideas antiliberales o antidemocráticas, hubieran mermado categóricamente las oportunidades de que dicho país tuviera acceso a la poliarquía.

---

[59] R. R. PALMER, *The Age of the Democratic Revolution: A Political History of Europe and America 1760-1800, The Challenge*, Princeton University Press, Princeton, 1959, p. 267.

[60] «Tan importante y vital en el efecto de la socialización es lo *que se* enseña como *quien* lo enseña. La encuesta de Bonilla-Silvert realizada en Chile entre los profesores de primera y segunda enseñanza puso de manifiesto que dicho estamento estaba constituido por más personas que descendían de su escala social que personas que ascendían y las actitudes de unos profesores con tales características incidían muy acusadamente en los valores *tradicionales* (Alfred STEPAN, «Political Development Theory: The Latin American Experience», *Journal of International Affairs*, 20, núm. 2 (1966), 232).

[61] WEINER, «India», pp. 239-240.

EL PRESTIGIO

Como indica el ejemplo que acabamos de poner, las creencias que una persona adquiere en sus épocas de receptividad, sea durante su juventud o posteriormente, dependen no sólo del tiempo que esté en contacto con determinadas ideas y opiniones, sino del prestigio de éstas. El prestigio de una idea política parece depender, entre otras cosas, de la reputación de sus partidarios y enemigos y de los éxitos y fracasos de la gente, organizaciones e instituciones que simbolizan tal creencia. Como pasó con Benjamin Franklin en París, el defensor de una creencia (en este caso concreto referente a las virtudes y posibilidades del gobierno representativo y de la igualdad política) puede adquirir estima y consideración como representante de otra idea nueva y engrandecer el mérito de ésta debido al prestigio que le infunde su patrocinador. En el caso de Franklin, por su sabiduría, su genio natural e inventiva, y por ser amigo de lo grande, lo famoso y lo actual. En épocas más recientes, el prestigio de Gandhi tuvo otras causas además de la de defender la resistencia no violenta, pero el prestigio de esta idea se magnificaba al asociarla con el cuasi-santo Gandhi. Lo mismo ocurrió con Martin Luther King, su sucesor y mártir.

También en este aspecto los intelectuales y eruditos ocupan una posición estratégica en lo que atañe a conferir o restar prestigio a una idea, pues intelectuales, científicos, eruditos y demás expertos acreditados conceden a las ideas la validez necesaria para que las acepten los que no pueden investigar por su cuenta. Y es precisamente el prestigio relativo que escritores y profesores tienen en el sistema educativo de un país lo que les confiere una influencia determinante en la socialización política. Por ejemplo, en los Estados Unidos los críticos del *liberal Establishment,* de la derecha y de la izquierda, aducen que los planes de enseñanza desde el *kindergarten* hasta la universidad son mucho más «liberales» de lo que es el país en conjunto. La acusación es seguramente cierta pues los intelectuales y eruditos norteamericanos suelen ser más liberales que la población en general y tienen más influencia en los programas y prácticas de las instituciones de enseñanza, aunque mucha menos de lo que ellos quisieran.

El prestigio relativo de una idea también depende de los logros que se le atribuyan, logros que se cristalizan en personas, instituciones y organizaciones. Si bien se echa en falta datos sistemáticos sobre el prestigio de los sistemas de opinión, unas cuantas impresiones fundamentadas en bases sólidas pueden bastar para demostrar nuestro argumento. Palmer escribe lo siguiente refiriéndose a la influencia de la Revolución Norteamericana en los europeos:

> Había muchas personas en Europa, como las había en América, que veían en la Revolución Americana una lección y un estímulo para toda la humani-

dad, porque demostraba que podían ponerse en práctica las ideas liberales de la Ilustración, y patentizaba, o se daba por supuesto que lo hacía, que las nociones de los derechos del hombre y el contrato social, de la libertad e igualdad, de la ciudadanía responsable y de la soberanía popular, de la libertad religiosa y las libertades de pensamiento y expresión, la separación de poderes y las constituciones planificadas deliberadamente no tenían que quedar relegadas al terreno puramente especulativo propio de escritores y ensayistas, sino que se podía hacer de ellas la auténtica fábrica de la vida pública para personas de carne y hueso, en este mundo, y ahora.

Así es como se forjó el mito, o milagro, o sueño americano, o, citando a un autor contemporáneo: «el más grande de todos los movimientos del misticismo secular que el hombre moderno ha venido experimentando durante los últimos doscientos años» [62].

Posteriormente, como testificara Tocqueville, el simple hecho de que la democracia pareciera funcionar con éxito en los Estados Unidos resquebrajó los argumentos de los antidemócratas y durante todo el siglo XIX el prestigio del credo democrático ha sido muy alto en Europa y América.

Comoquiera que, históricamente, las instituciones de la poliarquía han estado asociadas al capitalismo, el caos originado por la Gran Depresión redujo el prestigio de ambos. Los logros visibles de los gobiernos reformadores de buen número de países con regímenes poliárquicos —el *New Deal* en Estados Unidos, las reformas de los gobiernos laboristas y demás— restituyeron, sin duda, parte del prestigio que la poliarquía había perdido, mientras que los triunfos aparentes de los regímenes hegemónicos de un solo partido en la U.R.S.S., Italia y Alemania en la década de 1930 aumentaron a no dudarlo el prestigio de estos regímenes y de las ideologías que reflejan [63]. Por increíble que pueda parecernos, visto desde la perspectiva actual, intelectuales y escritores prestigiosos de occidente, liberales, socialistas, o simplemente izquierdistas, vieron en la U.R.S.S. de Stalin la encarnación de lo que Sidney y Beatriz Webb bautizaron con la denominación poco feliz de una «Nueva Civilización» [64]. Y si la derrota de las potencias del Eje fue un serio revés para el prestigio del fascismo y del nacismo, la U.R.S.S., en cambio, mejoró sensiblemente su reputación a base de sacrificios, de actos heroicos y de victorias militares, mientras que en Italia y en Francia la participación eficaz y ardorosa de los comunistas en la resistencia ayudó a su partido, sobre todo en Italia, a adquirir prestigio y consideración. En Iberoamérica, en cambio, los sistemas políticos competitivos incapaces

---

[62] *Age of the Democratic Revolution*, pp. 239-240.

[63] Para el caso de Argentina véase Mariano GRONDONA, *La Argentina en el tiempo y en el mundo*, Primera Plana, Buenos Aires, 1967, pp. 146-147.

[64] Sidney y Beatriz WEBB, *Soviet Communism: A New Civilization?*, Longmans, Green, London, 1935.

de reformar las estructuras, o siquiera de mantenerse, y los logros contundentes del PRI en México, de la Revolución de Castro en Cuba, o de las Juntas Reformistas como la del Perú, han incidido de una manera o de otra en el prestigio relativo de la poliarquía o de la hegemonía.

Finalmente, está el caso de la intervención estadounidense en la guerra del Vietnam que tanto daño ha hecho al prestigio de la poliarquía (aunque no necesariamente del credo democrático) entre los jóvenes americanos y de otros países [65]. Este último argumento puede servir para demostrar el razonamiento genérico de que el joven estadounidense que haya crecido en la década de 1960 habrá tenido acceso a creencias muy distintas a las que estuvo expuesto el joven de los años 1950 o 1900, por ejemplo; a la vez que también habrá disminuido de nivel el prestigio de la poliarquía tal como se encarna, concretamente, en las instituciones norteamericanas; y lo que es más, habrá aumentado la proporción de jóvenes que crean en alguna forma política distinta de la poliarquía, por lo menos tal como ésta se practica en los Estados Unidos.

CONGRUENCIA CON LAS OPINIONES PREVIAS

Un tercer factor determinante de las posibilidades que las personas tienen de adquirir una opinión política dada es que ésta sea congruente con lo que se cree en ese momento [66]. Caso de que la idea nueva resulte atractiva, aun cuando sea incongruente con otra ya aceptada, puede ocurrir que se recliace la antigua, o bien que se llegue a la conclusión de que, después de todo, no es tanta la incoherencia. Pero las oportunidades de aceptar esta nueva idea mermarán si se piensa que va a entrar en conflicto con las que ya se poseen. Tal es lo que sucede cuando finaliza una época de receptividad muy acusada y empieza otra en que, más o menos, cristalizan las opiniones adquiridas. Por consiguiente, consciente o inconscientemente, siempre estamos probando la congruencia de las ideas nuevas con las ya adquiridas y, por regla general, solemos rechazar aquéllas cuando son inconsecuentes con éstas. Cuando las ideas nuevas y las viejas entran en conflicto se precisa una enorme cantidad de percepciones contradictorias para arrancar las creencias antiguas firmemente establecidas; si a veces parece como si, sigilosamente, ascendieran de nivel las contradicciones que se agazapan tras el dique de las antiguas creencias, al final la muralla se derrumba y no queda otra cosa que descrédito.

---

[65] Kenneth Keniston, *Young Radicals*, Harcourt, Brace and World, New York, 1968, p. 123; Jean-Marie DOMENACH, «L'ideologie du mouvement», *Esprit*, 36e année (agosto-septiembre 1968), pp. 39 ss.

[66] Robert E. LANE y David O. SEARS, *Public Opinion*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1964, pp. 44 ss.

También es fácil explicar la importancia que para la vida política tienen la cultura general y política que sirve de marco a la socialización del individuo, hecho que recientemente han puesto de manifiesto los sociólogos modernos. Pues la cultura consta de convicciones, perspectivas y hábitos mentales que se transmiten con éxito a los jóvenes y, consecuentemente, suministran los supuestos que actúan a modo de contraste para calibrar las nuevas creencias y, normalmente, darles carta de naturaleza.

La necesidad de que las ideas sean subjetivamente congruentes les confiere cierta vida propia, o desarrollo autónomo, y las preserva de caer bajo el control total o la manipulación de los intereses sociales. Si bien es incuestionable que las opiniones sociales y políticas son de carácter más determinista que los sistemas absolutamente abstractos —como las matemáticas o la física— una vez que el principio social o político llega a enclavarse con firmeza en la cultura política, cabría decir que viene a ser —casi literalmente— un axioma a partir del cual se extraen conclusiones nuevas, no anticipadas y aparentemente ineludibles; de modo que las «funciones» que originalmente cumple un principio, y los «intereses» que inicialmente satisface, ya no pueden controlar ni imponer por más tiempo las conclusiones que de él se extraen.

Las opiniones referentes a las igualdades y desigualdades políticas se basan muchas veces en esta cualidad axiomática. Allí donde los portavoces de las clases medias esgrimieron los principios de la igualdad política para justificar su entrada en el sistema, lo hicieron después que los portavoces de los grupos excluidos extrajeran las consecuencias lógicas y mostraran la incoherencia de su exclusión insistiendo en que los gobiernos de las clases medias tendrían que hacer buenos sus propios principios sagrados o perder su legitimidad. De hecho, ciertos conjuntos de creencias políticas se producen con tanta regularidad en circunstancias tan diversas que parecen ser reflejo fehaciente de que partiendo de ciertas premisas se siguen, necesariamente, determinadas conclusiones. Creer que puede darse la igualdad política entre los componentes de asociaciones muy amplias equivale, por implicación, a aceptar una serie de principios; aquilatando todavía más el concepto, puede decirse que el intento de idear principios congruentes con la igualdad política limita las opciones a un subconjunto mucho más reducido [67].

---

[67] Es difícil creer, por ejemplo, que las ideas democráticas se inventaron sencillamente una vez en un tiempo y en un lugar dados y que su repetición subsiguiente sólo es el resultado de su propagación. Considérese el caso siguiente: En 1781, «un comité reformista de Westminster redactó un informe que iba mucho más lejos en su teoría de la representación democrática que las nuevas constituciones estatales de Norteamérica. El informe, obra de John Jebb, pedía el sufragio universal para los varones, el empleo de urnas en vez del voto oral, la elección anual del Parlamento, la representación proporcional de los vo-

CONGRUENCIA CON LA EXPERIENCIA

Claro está que la congruencia «interna» ya sea con los principios lógicos normales o con criterios más subjetivos y personales no es el único tipo de coherencia que el sujeto busca. El cuarto factor que incide en la probabilidad de adoptar una opinión política dada se refiere a la medida en que dicha opinión se percibe en congruencia con las propias experiencias; revisten éstas especial importancia para la credibilidad de los aspectos cognitivos de la opinión, pues si las percepciones propias de la realidad entran en conflicto con las que contiene la nueva creencia a la que el sujeto se expone, se hará preciso rechazar las percepciones propias, la discrepancia, o la validez de la nueva idea en un intento de reducir la tensión; cualquiera de las tres alternativas es posible, pero la última es la más común. También en este caso resulta evidente cuán importante es la cultura en cuyo seno se forma el individuo y que le condiciona a interpretar sus vivencias de determinada manera. Las experiencias se configuran en parte por la cultura propia, de modo que personas de culturas distintas pueden vivir el «mismo» suceso de formas distintas. Asimismo, las personas con perspectivas políticas distintas —ya sean sistemas muy fragmentarios y mal organizados o ideologías muy consistentes— pueden percibir el mismo hecho muy desigualmente, de modo que cada persona acumula sus experiencias de tal manera que confirmen las opiniones que ya posee [68].

Ahora bien, excepción hecha de los psicóticos y en menor medida de los niños pequeños, la selección perceptiva está limitada por la realidad [69]. De entre las ideas a las que está expuesto, el joven selecciona las

---

tantes con arreglo al total en distritos electores iguales, el pago de honorarios a los representantes elegidos, la derogación de las limitaciones para ser elegido miembro de la Cámara de los Comunes de acuerdo a los bienes que se posean. Estaban los seis puntos de la Carta del Ciudadano que iban a alcanzar fama en Inglaterra cincuenta años más tarde» (PALMER, *Age of the Democratic Revolution*, pp. 208-209).

[68] El fenómeno es familiar a psicoanalistas, psiquíatras y psicólogos. «Durante todo el día *seleccionamos* inconscientemente las percepciones del mundo que nos rodea. El hombre puede evitar las percepciones desagradables dirigiendo su atención a otra parte y percibiendo o pensando de acuerdo con sus deseos... La forma de negación más simple es la de eliminar la percepción dirigiendo la atención a otra cosa... Muy a menudo, la gente *rellena los espacios en blanco* con percepciones nacidas del deseo» (Irving L. JANIS, George F. MAHL, Jerome KAGAN y Robert R. HOLT, *Personality Dinamics, Development and Assessment*, Harcourt, Brace and World, New York, 1969, p. 354; las cursivas en el original).

[69] «El precio de esta defensiva (la negativa) puede ser muy alto: La incapacidad para vivir en el mundo real. Pero normalmente la negativa se detiene bruscamente en el extremo alucinante de la psicosis: en el adulto, el pensamiento, de acuerdo con lo que se desea e incluso la tendencia a caer en ello, quedan normalmente restringidos al contraste con la realidad. No ocurre lo mismo con los niños, cuya conducta se acomoda más al principio del placer que al de la realidad» (*ibíd.*, p. 354).

que le parece están más próximas a sus propias experiencias; a pesar de la selección perceptiva el proceso continúa durante toda la vida, y las discrepancias dramáticas entre las experiencias personales y las creencias pueden llevar a la modificación de éstas. Las experiencias personales han sido causa del colapso de ejércitos enteros: en 1917, las tropas rusas; los franceses en 1940; los alemanes en 1945. Los soldados alemanes se fueron rindiendo primero individualmente, después en pequeños grupos, y finalmente, en tropel, en el mes de abril de 1945, rechazando la propaganda que salía de Berlín y que les apremiaba a luchar, porque la experiencia del campo de batalla les había convencido de que toda resistencia era vana, y ello cuando sólo unos pocos meses antes muchos de esos soldados habían combatido tenazmente. En los Estados Unidos, durante la década de 1960 numerosos jóvenes —un número bastante significativo— tras de experimentar lo que Keniston ha denominado «confrontación con la desigualdad» perdieron toda confianza en la política reformista de corte liberal y adoptaron posturas más radicales:

> Ya fuera trabajando con los desempleados en el interior de la ciudad, o en las campañas en favor del registro de votantes en el Sur, o con las familias negras de los suburbios, o en un detallado estudio sobre las acciones políticas norteamericanas en el Vietnam, estos jóvenes radicales se veían forzados a una confrontación personal e inmediata con las injusticias inherentes a la acción política y al estilo de vida norteamericanos [70].

Ciertas experiencias las comparten muchas personas, otras son privativas de la idiosincrasia de cada uno. Las diferencias en las experiencias históricas son una de las causas del famoso vacío generacional, puesto que aquéllos cuyo talante ante la vida está configurado por una experiencia histórica determinada, con el paso del tiempo encontrarán cada vez más difícil transmitir la «realidad» de tal experiencia a las generaciones siguientes.

Si bien «los viejos soldados nunca mueren», sí pierden sus auditorios. Repetidamente se ha venido afirmando que hacia el final de la década de 1960 el significado y el peligro de la norma totalitaria empezó a parecerles muy distinto a los europeos occidentales y a los americanos de menos de treinta años, que a las personas de más edad, especialmente a los europeos que conocían y habían vivido la época cumbre del totalitarismo triunfante de los años treinta y temían el gran riesgo que suponía regresar a la barbarie del despotismo. La poliarquía era para estas personas mayores mucho más frágil y más preciada de lo que era para los jóvenes que nunca habían pasado por la experiencia del despotismo y no conocían otra que la poliarquía con todas sus limitaciones, patentes cuando se la contrasta con los ideales democráticos.

---

[70] KENISTON, *Young Radicals*, p. 127.

También pueden desempeñar un papel destacado las experiencias personales o concretas. Cuando Lenin tenía diecisiete años, su hermano mayor Alejandro fue ahorcado por tomar parte en un complot urdido por los universitarios para matar al zar. Según expresión de su hermana la ejecución de Alejandro «endureció» a Lenin que empezó a pensar seriamente en hacer la revolución [71]. Al tratar de explicar la evolución de Gandhi y de su doctrina Satyagraha (literalmente «la fuerza de la verdad», traducido diversamente por resistencia sin violencia o militancia no violenta), Erickson hace especial hincapié en las experiencias de Gandhi en Sudáfrica y en una huelga de Ahmedabad en 1918 [72].

La manera que tiene de ejercer su cargo un presidente norteamericano —su «estilo»— es según Barber, «reflejo de las actuaciones que le trajeron éxito en su tiempo, por lo general en la última adolescencia o al principio de la edad adulta, cuando empezó a emerger de la herencia familiar con su personalidad propia, distinta y singular, y a realizar alguna función que entrañara la participación relativamente intensa en un medio ambiente organizado socialmente». Pero estos «éxitos» tempranos que abren el portón al desarrollo de lo que luego será su «estilo» (y la carrera que le llevará a la presidencia) tienen muchas veces carácter accidental [73]. En las entrevistas con los jóvenes que participaron en el «verano de Vietnam», de 1967, Keniston halló necesario hacer hincapié no sólo en la «significativa carga psicológica presente en la formación de los radicales» sino en la «importancia de lo que desde un punto de vista psicológico parecen ser "accidentes"».

> La evolución de estos jóvenes radicales solía verse afectada por cosas que les «habían sucedido» sin que se lo propusieran o tuvieran ningún motivo o designio: una enfermedad familiar grave; los problemas psicológicos de hermanos y hermanas; la oportunidad de cambiar de escuela y de ciudad. Ninguno puede ponderar con exactitud la incidencia de tales hechos en su evolución personal (mucho depende de la etapa evolutiva en que se encontraban y de lo que sintieron en aquel momento). En algunos casos, por ejemplo, un cataclismo familiar en la primera adolescencia privó a estos jóvenes radicales de la dedicación paterna obligándoles a independizarse mucho antes de lo que suelen hacerlo los adolescentes. Otras veces el «accidente» de ir a una escuela privada sirvió como refuerzo de tendencias psicológicas que de otra forma nunca se hubieran violentado [74].

---

[71] Edmund WILSON, *To the Finland Station*, Harcourt, Brace, New York, 1940, p. 361.

[72] Erick H. ERICKSON, *Gandhi's Truth*, W. W. Norton, New York, 1969.

[73] James David BARBER, «Classifying and Predicting Presidential Styles: Two Weak Presidents», *Journal of Social Issues*, 24 (julio 1968), 52 y *pássim*.

[74] *Young Radicals*, p. 226.

OTRO PARADIGMA

He subrayado algunos factores —el acceso a las ideas, el prestigio, la congruencia con ideas y experiencias anteriores, que contribuyen a definir si un individuo dado adquirirá determinada opinión durante su período (o períodos) individual de receptividad. Pero todos estos factores pueden influir también en otros muchas personas y en la misma época, de tal manera que contribuyen a producir esos cambios de opinión generales y decisivos que los historiadores describen cuando se refieren, por ejemplo, al Renacimiento, al Siglo de las Luces, o al desarrollo de las ideas democrácitas.

Por mucho que se diga sobre lo incómodo que resulta transitar por este terreno nunca se exagerará lo suficiente. Es difícil explicar satisfactoriamente la adquisición de opiniones personales, y todavía lo es más dar un sentido a las tranformaciones históricas de las creencias. Las teorías referentes a las opiniones individuales explican, en el mejor de los casos, por qué ciertas personas mantienen determinadas ideas durante un tiempo, pero no dicen nada que sirva para *todas* las personas y *todas* las creencias; mientras que las disquisiciones históricas dejan sin explicar una gran parte de los fenómenos. Si los datos no sirven para probar las teorías sobre la forma de adquirir las creencias personales, la situación se empeora todavía más por lo que se refiere a los datos e incluso a los conceptos necesarios para explicar los cambios históricos. Se puede diferenciar a una persona determinada y es inteligible decir, por ejemplo, que «Robinson adquirió sus ideas democráticas cuando era adolescente». Pero cuando nos referimos a los cambios históricos, ¿cuál puede ser el equivalente de Robinson? Los conceptos de «sociedad europea» o «pueblo americano» son demasiado amplios o están mal definidos: la referencia se hace a un subconjunto de personas extremadamente difícil de precisar. Con harta frecuencia, lo más probable es que estemos designando un grupo de personas, en un país o en varios países, que constituyen lo que podríamos denominar las elites ideológicas —los creadores de las ideas y los que las defienden— intelectuales de diverso tipo, filósofos, poetas, ideólogos, editores, publicistas, periodistas, críticos, científicos y demás. Sin olvidar a las elites políticas, cuyas opiniones tienen importancia en la vida política debido a la excepcional influencia de los que las defienden.

Pero los límites de estas elites son imprecisos y carecemos de información sobre sus miembros. Nada de extraño tiene que dado su interés riguroso y su insatisfacción con la «blandura» de la descripción, generalización y explicación históricas, muchos sociólogos han vuelto la espalda al movimiento histórico de las ideas. Resultado de ello es que sus teorías, por «rigurosas» que sean, dejan fuera una variable esclarecedora muy importante y con harta frecuencia nos conducen a un reduccionis-

mo «ingenuo», más o menos como si tratáramos de explicar la conducta colectiva de los jugadores de un partido de fútbol, atribuyéndola a los hábitos de aseo que aquéllos adquirieron en su infancia.

En líneas generales, los elementos analizados en el epígrafe anterior pueden servir para explicar los cambios de frecuencia o de intensidad de una creencia determinada entre un grupo de activistas políticos. En algún país, incluso en alguna región del mundo como Europa, los períodos de estabilidad relativa en ciertas ideas políticas dejan paso a períodos de inestabilidad, rupturas y receptividad, seguidas de la cristalización de nuevas creencias que durante un tiempo constituyen otra vez opiniones relativamente estables. Así Paulson escribe sobre una ciudad italiana próxima a Roma, que llama Castelfuoco:

> Al final de la Segunda Guerra Mundial, los habitantes de Castelfuoco entraron en una etapa de fermento popular hasta entonces nunca conocido. Muchos abrigaban la esperanza de que la guerra hubiera aplastado definitivamente el antiguo orden. Los aristócratas tenían que hacer frente a su defunción y, como remate, al colapso económico. La vieja civilización rural... se acercaba a su extinción: ante el mundo, las crueldades y la coacción fascistas habían quedado desenmascaradas.
>
> En este momento de búsqueda intensa de una sociedad más justa, más limpia, que mirara más al futuro que al pasado, los comunistas avanzaban pisando fuerte...
>
> Paralelo a una nueva «clase dirigente» los comunistas ofrecían un compromiso significativo para aquéllos que en el período posbélico tenían que enfrentarse al choque de una crisis espiritual profunda, crisis que había venido madurándose durante una generación y de la que súbitamente, con el colapso del fascismo y la búsqueda de un nuevo orden, no había escape posible...
>
> Los comunistas... se obligaban a mantener el ideal de una sociedad más justa: un compromiso contagioso, inevitablemente, convierte en «misioneros» a los que lo mantienen... En el vacío espiritual y político de la postguerra, frente a una oposición más o menos atada al *statu quo* tenían un poder inmenso de penetración en las mentes de las masas [75].

No obstante, sería engañoso empeñarse en establecer analogías ciñéndose sólo a los individuos. Si bien para determinados propósitos se puede considerar al grupo como actor único, no conviene olvidar que son muchas las diferencias importantes que existen entre él y el individuo singular. En períodos de relativa estabilidad ideológica, algunos activistas y miembros de las elites son receptivos a las ideas nuevas; y viceversa, en los períodos de receptividad no todos los activistas ideológicos están abiertos a las nuevas creencias y, desde luego, no toda la población.

Y así en Castelfuoco, que tiene uno de los porcentajes más altos de electorado comunista de toda Italia, sólo la mitad de sus habitantes

---

[75] Belden PAULSON y Athos RICCIM, *The Searchers: Conflict and Communism in an Italian Town*, Quadrangle Books, Chicago, 1966, pp. 321-326.

votan por los comunistas, de un tercio a una cuarta parte lo hacen por los cristiano demócratas, un diez por ciento votan a los socialistas, y el resto se reparte entre los demás partidos [76].

De donde se deduce que la cristalización no lleva necesariamente a una opinión única, como cabría esperar cuando se trata de un solo actor; por el contrario, puede suceder que cristalicen las ideas conflictivas, como ocurrió con la religión durante la Reforma, o cuando se produjo la segmentación política en compartimientos irreconciliables entre comunistas y anticomunistas radicalizados en Francia e Italia en 1945. Un período de «estabilidad» en las creencias no tiene por qué entrañar estabilidad o tranquilidad políticas, sino que puede significar luchas religiosas, conflicto ideológico, violencias.

Además, puede ocurrir que las creencias individuales varíen sin afectar la distribución de los grupos, que parece ser, más o menos, lo que sucede en algunos países, al menos a corto plazo, con respecto a las lealtades partidistas. Es un hecho que las personas mueren y otras vienen a ocupar sus puestos. Debido a los procesos de socialización, cuando las creencias están incorporadas a las instituciones, ya se trate de las iglesias o de los partidos políticos, la distribución e incluso la relativa intensidad de las creencias puede permanecer sustancialmente inalterable, a pesar de las mudanzas individuales. Como Rokkan y Lipset puntualizan:

> *Los sistemas de partido de los años 1960 reflejan, con pocas pero significativas variaciones, las estructuras segmentadas de los años 1920. Es ésta una característica esencial de la política competitiva de Occidente en la era de «alto consumo de masas»: los partidos, y en muchos casos la organización de estos partidos, son más viejos que la mayor parte del electorado de cada país. Para la gran mayoría de los ciudadanos occidentales el panorama político que los ha envuelto desde la niñez es el mismo que hoy está normalmente activo* [77].

Con el paso del tiempo las opiniones, ya cristalizadas, se van desligando cada vez más de la percepción de la realidad y así se va preparando el camino para que los mayores pierdan su fe en dichas creencias y los más jóvenes sean receptivos a las nuevas tendencias.

Finalmente, las personas mueren y vienen a ocupar sus puestos jóvenes con opiniones muy distintas, con la subsiguiente variación en la forma de distribuirse las creencias entre los activistas políticos y las elites ideológicas, aun cuando todos los individuos conserven todas las creencias que adquirieron en su juventud. De hecho, quizá sea este pro-

---

[76] *Ibíd.*, p. 112.

[77] Seymour M. LIPSET y Stein ROKKAN, «Cleavage Structures, Party Systems, and Votes Alignments: An Introduction», en edición de LIPSET y ROKKAN, *Party Systems and Voter Alignments*, The Free Press of Glencoe, New York, 1967, p. 50; la cursiva en el original.

ceso de sustitución de las antiguas cohortes por otras nuevas, lo que explica la mayor parte de los cambios históricos a gran escala. A este tipo parece pertenecer el cambio operado en los Estados Unidos durante los años 1930, cuando se pasó de una mayoría republicana a otra demócrata [78].

Si, como ocurrió en Castelfuoco, las nuevas legiones irrumpen en el escenario con ideas nuevas, al mismo tiempo que las legiones más viejas sufren la pérdida de sus creencias, el cambio total adquiere un impulso definitivo. La verdad es que una cosa puede ocurrir como refuerzo de la otra: el debilitamiento de las creencias entre los viejos alienta a los jóvenes a seguir las ideas nuevas, lo que a su vez favorece la pérdida de creencias en los viejos. A pesar de la opinión, de corte romántico, de que la evolución representa siempre un rejuvenecimiento saludable, lo cierto es que, moral y políticamente, el cambio es decididamente neutro. Así, si bien en los Estados Unidos durante el mandato de Jefferson sirvió para fortalecer los ideales democráticos frente a los aristocráticos, no es menos cierto que también puede debilitar las ideas democráticas como ocurrió en Atenas entre Demóstenes y Pericles, y tal parece haber sido el proceso seguido en Alemania desde la Primera Guerra Mundial hasta que Hitler tomó el poder [79].

Así pues, mientras las nociones de receptividad, cristalización y estabilidad de las creencias pueden aplicarse a los grupos, al establecer analogías con los individuos hay que obrar con mucha cautela. Ahora bien, la oportunidad de que los individuos, en grupos o por separado, adquieran una creencia determinada durante el período de receptividad depende de:

1. El peso de la exposición a la creencia; lo cual a su vez:
   a) requiere que la creencia se haya formulado y difundido en el medio ambiente del individuo, y
   b) depende de la influencia que ejercen en el proceso de socialización los defensores de tal creencia.
2. El prestigio relativo de la creencia, que a su vez depende de:
   a) el prestigio personal de sus defensores y antagonistas, y
   b) los éxitos y fracasos de las personas, organizaciones e instituciones que simbolizan tal creencia.
3. El grado de congruencia entre la nueva opinión y las percepciones que el individuo tiene de la realidad, configuradas estas percepciones por:
   a) las opiniones actuales del individuo
   b) las experiencias del individuo.

---

[78] Angus Campbellm PHILIP, E. CONVERSE, Warren E. MILLER y Donald E. STOKES, *The American Voter*, Willey, 1960, New York, pp. 153-154.

[79] ABEL, *The Nazi Movement*, pp. 172-174.

Este paradigma sugiere varias observaciones:

En primer lugar, todas las condiciones descritas en los capítulos anteriores que afectan a las oportunidades de que se produzca la hegemonía, el debate públlco o la poliarquía deben obrar su efecto influyendo en las creencias por vía de las conexiones que enumeramos en su momento. De modo que la trayectoria histórica que hasta el presente han seguido los países contribuye a determinar los éxitos y fracasos que simboliza tal o cual creencia, su prestigio relativo y, por ende, las oportunidades que tiene de adquirirla el individuo expuesto a ella durante su período de receptividad. También en este aspecto, en un país con subculturas diversas y diferenciadas, los miembros de cada una de estas subculturas adquieren creencias y experiencias que contribuyen a modelar sus percepciones de la realidad y su capacidad para aceptar las nuevas creencias a su alcance.

En segundo lugar, si bien las condiciones analizadas en capítulos anteriores determinan parcialmente hasta qué punto los activistas aceptan las opiniones favorables sobre las relativas ventajas del debate público y la participación popular, no definen cabalmente el contenido de dichas creencias. Por ejemplo, según veo, no se puede explicar de forma satisfactoria la existencia de una poliarquía en la India sin tomar en cuenta el impacto singular de la ideología angloamericana en las elites políticas del país durante el período crítico de desarrollo nacional que precedió y siguió a la independencia, un impacto que en parte procedía del papel destacado que habían representado las normas inglesas en la socialización política de los principales dirigentes indios.

O, también, es difícil explicar el triunfo del nazismo en Alemania sin tener en cuenta el efecto independiente de la ideología nazi. Hubo sin duda otros factores, pero el argumento de Theodore Abel —que la importancia de la ideología como «determinante es al menos igual al descontento general que existía en esta época»— es un argumento de peso [80].

En tercer lugar, tanto en la adquisición de las creencias como en la toma del poder hay accidentes e incertidumbres: todos juntos componen las enormes dificultades que entraña cualquier explicación aceptable. El análisis precedente revela algunas de las fuentes de incertidumbre en el proceso de adquisición de las creencias; por lo que se refiere a la conquista del *poder* el proceso está repleto de elementos accidentales e inciertos, a no ser que el observador que lo examine sea un determinista recalcitrante.

Cuando decimos que un acontecimiento es un «accidente» no estamos infiriendo, necesariamente, que es sin causa. Pero sí significa que la

---

[80] *Ibíd.*, p. 174.

teoría con que operamos no nos permite predecir o explicar tales acontecimientos; lo único que nuestra teoría puede hacer es tomarlos en cuenta depués de que hayan sucedido, pero no se les puede someter a ninguna ley, hipótesis o conjetura general. Qué duda cabe de que algunos accidentes están sujetos con bastante precisión estadística a su anuncio previo: en este sentido son «legítimos». Pero otros muchos accidentes no lo son: los asesinatos, por ejemplo; y aun cuando las predicciones estadísticas fueran suficientemente precisas poca o ninguna ayuda ofrecen a la teoría que trate de explicar cierto tipo de sucesos históricos en los que el «accidente» desempeña el papel de protagonista.

Veamos otra vez el caso de Lenin. A menos que se diga que su llegada a Rusia en abril de 1917 no tuvo ningún efecto en la historia, hay que aceptar que la historia dependió, en esta ocasión, del azar. ¿Qué hubiera pasado si el gobierno alemán no le hubiera permitido volver? ¿O si el tren donde viajaba hubiera volado? Estos acontecimientos accidentales —accidentales porque no hay ninguna teoría que los haga legítimos y predecibles— hubieran cambiado el curso de la Historia, pues, como quiera que sea, sí es verdad que Lenin, en abril de 1917, cambió el curso de la Historia. Hay que ser un determinista fanático, creo yo, para insistir en que no hubo elementos accidentales en la toma del poder por parte de Lenin.

Al margen de los accidentes (o no accidentes) que afectan las oportunidades de que un individuo determinado obtenga el poder, un sinfín de acontecimientos inciertos pueden incidir en las oportunidades del régimen en conjunto. Por ejemplo, a menos que se dé por supuesto que el transcurso y resultado de la Segunda Guerra Mundial obedecieron enteramente a un designio, hay que reconocer que no hubiera habido posibilidad de implantar poliarquías en Italia, Alemania, Austria y Japón, ni hubieran triunfado los regímenes hegemónicos en Polonia, Checoslovaquia, Hungría y demás. ¿Y si el Eje hubiera ganado la guerra? ¿O conseguido una paz negociada? ¿O los ejércitos del Soviet no hubieran ocupado Checoslovaquia?

Cuando intento tomar en cuenta las complejidades, incertidumbres y lagunas que oscurecen nuestra comprensión de los procesos a través de los cuales los que tienen influencia política adquieren sus creencias y obtienen el poder, tengo que fijar dos conclusiones ninguna de las cuales puede sorprender lo más mínimo a quien admita la importancia que las «ideas» tienen en la Historia; aunque es evidente que ambas son diametralmente opuestas al simplismo que prevalece en buena parte de la sociología moderna:

En la actualidad y en un futuro indefinido ninguna teoría puede explicar **satisfactoriamente las** creencias de los activistas y dirigentes políticos.

En consecuencia, al igual que cualquier teoría que pretenda determinar las

variaciones de los regímenes en los distintos países debe admitir, como variables independientes más destacadas, el nivel socioeconómico del país, la naturaleza y amplitud de las igualdades y desigualdades, y demás factores analizados en los capítulos procedentes, así tambien dicha teoría debe, como cuestión práctica, admitir como variables independientes las creencias e ideas de los activistas políticos.

9. CONTROL EXTRANJERO

El destino de una nación no está nunca totalmente en manos de su propio pueblo; a veces el dominio que sobre éste ejercen las fuerzas de un país extranjero es tan decisivo que se sobrepone a las condiciones analizadas hasta el momento.

Las naciones todas viven en un entorno que comprende otros estados y en todos ellos sus gobernantes deben tener en cuenta las posibles acciones y reacciones de los que gobiernan en otros países. En este sentido aun las naciones más poderosas están limitadas por la influencia, control y el poder de otros Estados; además, todos ellos participan de algún modo en la economía multinacional. En consecuencia, los gobernantes de todos los países suelen tomar en consideración las acciones y reacciones de los gobernantes de los Estados extranjeros que pueden afectar la economía del suyo. Los países más afectados por las medidas de los Estados extranjeros son aquéllos que dependen pricipalmente del comercio internacional —o de las inversiones foráneas, y, por regla general, son países pequeños.

Como quiera que la influencia del clima internacional en el desarrollo de una hegemonía o de una poliarquía es sumamente compleja, sólo me voy a ocupar aquí de un aspecto de la influencia extranjera: la dominación. Para ello, y para precisar más en qué consiste, permítaseme especificar los posibles efectos de las acciones y reacciones de un país extranjero —o de sus acciones y reacciones eventuales— en la oportunidad de instaurar la poliarquía o la hegemonía en otro país.

En primer lugar, los actos de los países extranjeros pueden incidir de alguna forma, y sin duda alguna inciden realmente, en una o más de las condiciones que hemos venido analizando en los capítulos precedentes: las creencias de los activistas políticos, las trayectorias históricas, el nivel del desarrollo socioeconómico, el grado de concentración o dispersión de la economía, y aun la magnitud de la segmentación subcultural, todos son factores abiertos a la influencia de los agentes externos.

En segundo lugar, la actuación extranjera puede alterar definitivamente las opciones que se brindan a un régimen cualquiera sin variar por ello la forma de dicho régimen. En resumen, y como acabamos de ver, el mero hecho de pertenecer al entorno internacional modifica y re-

duce las alternativas de cualquier país. Por gigantesco que sea el poderío de las naciones más grandes del mundo: Estados Unidos y la U.R.S.S., tampoco ellas escapan a esta dependencia recíproca. En este aspecto el poderío de estas dos superpotencias no sólo se ve limitado por las acciones de ambas, sino por otros muchos agentes del escenario internacional. Las noticias diarias nos surten invariablemente de continuos ejemplos: la impotencia de los Estados Unidos para derrotar al Frente de Liberación Nacional del Vietnam, o de la U.R.S.S. para desalojar a los occidentales de Berlín, o la dificultad de las superpotencias para llegar a un acuerdo sobre el control de las armas nucleares, etc.

Pero la influencia extranjera no se limita únicamente a los asuntos externos: por ejemplo, al tomar sus decisiones sobre la política económica nacional los gobernantes norteamericanos han de considerar el déficit de la balanza de pagos, el papel del dólar como moneda internacional, el impacto que produce en la economía americana la devaluación o la posibilidad de que se devalúen las monedas de otros países, etc.

Si las opciones de las grandes potencias están limitadas algunas veces por actos de países extranjeros sobre los que tienen poco o ningún control directo, la situación es más crítica en el caso de los países con recursos de poder más limitados: países pequeños y menos desarrollados. Así, cuando tras la guerra el gobierno laborista inglés no retrocedió ante la nacionalización de algunas industrias importantes por temor al efecto que tales nacionalizaciones pudieran ejercer en los inversores extranjeros, el Presidente del gobierno cristiano demócrata de Chile, Dr. Frey, hubo de considerar la eventualidad más que posible de que si nacionalizaba la industria del cobre se vendrían abajo las inversiones extranjeras y se le cerraría el acceso a los mercados internacionales.

En tanto en cuanto las medidas de un país reducen las opciones de los otros, disminuye también la capacidad de autogobierno de los Estados. Ello no obstante, podría darse la poliarquía en un país cuyas opciones estuvieran estrechamente limitadas por la acción extranjera: nada impide que, internamente, el sistema político sea muy igualitario, tenga un alto grado consensual y de participación, proteja decididamente las libertades personales y políticas y, en definitiva, sea democrático de acuerdo con los criterios al uso, sólo que el campo de acción de esa «democracia» será mínimo pues que son muy pocas las alternativas a su alcance. Acude a la mente la diferencia que hay entre el gobierno local en una poliarquía actual y el concepto griego de la ciudad-estado autónoma: el sistema político de una ciudad pequeña en un país pequeño gobernado por un régimen de poliarquía puede ser en sí poliárquico, incluso muy «democrático», pero la ciudad tiene muy poca autonomía. Formalmente la poliarquía no ha sufrido modificación alguna, pero se ha alterado radicalmente su contenido.

En tercer lugar, los gobernantes de un país dado pueden tratar deli-

beradamente de utilizar sus recursos para imprimir determinado tipo de régimen político a otros países: es decir, dominación extranjera franca y directa. Con toda seguridad el país dominante intervendrá también en la forma de gobierno, pero lo que yo quiero subrayar ahora es que el mero hecho de la acción extranjera puede influir en todas las facetas que conducen a la hegemonía o a la poliarquía, con independencia de las condiciones que hemos analizado en los capítulos precedentes.

Cada una de estas tres formas de intervención extranjera puede ser materia para un tratado entero. Consideremos la primera de ellas. Describir todos los recovecos por los que el entorno internacional influye directa y significativamente en las condiciones analizadas en los capítulos anteriores constituye una tarea de envergadura y no es mi intención emprenderla ahora. La segunda posibilidad tiene gran importancia en el mundo actual, en especial en los países pequeños. Por ejemplo, al ir aumentando la integración internacional los países escandinavos irán perdiendo buena parte de su autonomía y no es muy aventurado prever un tiempo en que se constituyan en gobiernos locales de un solo sistema político. Pero éste es también un tema demasiado complejo para poder dedicarle en este libro el tratamiento debido.

El tercer aspecto es quizá el más indicado para el propósito de la presente obra, pues a la hora de ponderar las oportunidades de la hegemonía o de la poliarquía sería muy importante saber si las potencias extranjeras pretenden o intentan imponer un régimen dado. En el período inmediato al final de la Segunda Guerra Mundial se impusieron ciertos regímenes a unos cuantos países europeos: hegemonías en Europa Oriental y poliarquías en Alemania, Austria e Italia. Durante mucho tiempo no le ha sido posible a Checoslovaquia evolucionar políticamente de forma autónoma: las circunstancias locales favorables al régimen político competitivo se lian visto holladas repetidamente por la intervención exterior. Otro tanto puede decirse de Polonia.

La interacción entre las condiciones locales y la intervención exterior es muy compleja. Por ejemplo: ¿por qué Finlandia es una poliarquía? Con un territorio compuesto en parte por tierras que han pertenecido a Suecia durante seis siglos y en parte al imperio ruso —el Gran Ducado de Finlandia— desde las guerras napoleónicas a la Revolución Rusa, dos veces en guerra con la U.R.S.S. —de 1939 a 1940) y de 1941 a 1944— y dos veces derrotada, cobeligerante con Alemania en la Segunda Guerra Mundial, ¿por qué esta pequeña nación de cinco millones de habitantes vive como poliarquía junto a un gran país cincuenta veces más extenso, que está regido por una hegemonía y es una de las dos superpotencias mundiales? Si los rusos hubieran estado preparados a pagar el precio, hay muy pocas dudas de que hubieran impuesto a Finlandia un régimen hegemónico en 1944-1945. Y si desde el punto de vista soviético los costos previsibles superaban a las ganancias no fue

únicamente porque éstas fueran menores que en Polonia y Checoslovaquia, sino quizá porque consideraran que, a largo plazo, el riesgo sería mayor ya que los finlandeses estaban acostumbrados desde hacía mucho tiempo a vivir en un régimen liberal.

Los ejemplos sugieren que las afirmaciones históricas concretas o las predicciones basadas en una configuración determinada de las fuerzas internacionales en un tiempo dado, pueden ser más fructíferas que las generalidades teóricas sobre la interacción entre el dominio extranjero y la poliarquía. No obstante, si nos centramos en la interacción abierta y no en el dominio oculto, y si limitamos la atención exclusivamente a las consecuencias directas para la poliarquía (y evitamos, sin miramiento alguno, considerar otras muchas consecuencias que pueden ser importantes desde otros tantos puntos de vista) es posible adelantar algunas conclusiones generales que están avaladas por la evidencia disponible.

En primer lugar, una gran proporción de póliarquías existentes en 1970 habían estado ocupadas o sujetas de algún modo a la intervención militar, por lo menos una vez, desde que lograron la independencia. Como indica el cuadro 9.1, entre los países más viejos, son más las poliarquías que han estado sujetas de algún modo a la intervención militar directa que las no-poliarquías. Según se deduce del examen del cuadro 9.2, la razón es que la mayoría de los países europeos que eran poliarquías en 1970 fueron derrotados y ocupados a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial (uno de ellos, Bélgica también sufrió la misma suerte en la Primera Guerra Mundial). No obstante, no hay que olvidar tampoco que cuatro de estos países aunque gobernados por poliarquías en 1970, eran hegemonías cuando capitularon.

En segundo lugar, no parece ser cierto que un período de poder hegemónico con dominación extranjera directa produzca, inevitablemente. daños irreparables a las poliarquías. Como muestran los cuadros 9.1 y 9.2, las consecuencias no tienen por qué ser fatales. Lo cierto es que un período de dominación extranjera puede fortalecer la unidad nacional, favorecer un clima de reconciliación entre los grupos hostiles y acelerar la incorporación de los estratos que luchan por ganar reconocimiento y poder.

En Bélgica la invasión y ocupación alemana durante la Primera Guerra Mundial puso a los socialistas en el poder por vez primera y allí siguieron. Al final de la guerra se introdujo en Bélgica el sufragio universal, ya que según el antiguo sistema de votación plural, como escribe Lorwin:

> Los trabajadores y los campesinos que habían sufrido en las trincheras o habían sido deportados, podían tener derecho a un voto por cabeza, mientras que los que habían sacado provecho de la guerra podían echar dos o tres papeletas en las urnas. El rey belga y su gobierno convocaron entonces elecciones conforme a un voto por persona y el Parlamento que eligieron legitimó la enmienda constitucional.

Continúa Lorwin describiendo el impacto de la Segunda Guerra Mundial:

> Si la Primera Guerra supuso la plena aceptación del Partido Socialista, la segunda sancionó la legitimidad de los sindicatos. Durante la ocupación nazi los contactos personales ente los líderes de la industria y los sindicatos católicos, socialistas y liberales, dieron por resultado un «pacto de solidaridad social» de gran importancia práctica y simbólica. Tras la liberación este pacto se estructuró con amplios avances en la legislación social y en los convenios colectivos... Representantes de los sindicatos y de la industria pasaron a ejercer funciones administrativas en algunas agencias cuasi-públicas de la seguridad social [1].

CUADRO 9.1

Ocupación e intervención militar. Poliarquías y no poliarquías

	RÉGIMEN POLÍTICO EN 1970			
	Poliarquía	Cuasi-poliarquía	No-poliarquía	Total
Obtuvieron la independencia:				
Antes de 1900				
Ocupado o sujeto a intervención militar cuando menos una vez desde su independencia	8	1	6	15
Nunca ocupado ni sujeto a intervención militar desde la independencia	7	3	22	32
1900-1945				
Ocupado, etc.	3	—	5	8
Nunca ocupado, etc.	5	—	7	12
Otros:				
Después de 1945				
Ocupado, etc.	1	1	51	59
Nunca ocupado, etc.	5	1	—	—
Total N				126

NOTA: Los datos básicos sobre la independencia y la ocupación están tomados de Bruce M. Russett, David Singer y Melvin Small, «National Political Units in the Twentieth Century: A Standardized List», *American Political Science Review*, 62 (septiembre 1968), pp. 932-951. En su clasificación de «Dependiente» omitieron algunas intervenciones militares de corta duración (por ejemplo, la U.R.S.S. en Rumania en 1944; los Estados Unidos en el Líbano en 1958 y en la República Dominicana en 1965) así como ciertos casos especiales (por ejemplo, Italia de 1943-1946) que yo clasifico como ocupación o intervención militar. La clasificación en poliarquías, cuasi-poliarquías y no-poliarquías está tomada del apéndice A-3. Se han omitido algunos Estados pequeños.

---

[1] Val R. LORWIN, «Belgium: Religion, Class, and Language in National Politics», en edición de Robert A., DAHL, *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven, 1966, pp. 158, 165.

CUADRO 9.2

La independencia de las poliarquías y cuasipoliarquías actuales

	Poliarquías plenas	Cuasi-poliarquías
I. *Independientes antes de 1900*		
A. Independencia no interrumpida por la ocupación o la intervención militar	Chile Costa Rica Suecia Suiza Reino Unido Estados Unidos Uruguay	Colombia Turquía Venezuela
B. Ocupación o intervención militar	Bélgica Dinamarca Francia Alemania Occ. Italia Japón Luxemburgo Holanda	R. Dominicana
II. *Independientes de 1900-1945*		
A. Independencia nunca interrumpida	Australia Canadá Islandia Nueva Zelanda	
B. Ocupación o intervención militar	Austria Finlandia Noruega	
III. *Independientes desde 1945 o después*		
A. Independencia nunca interrumpida	Jamaica Trinidad Israel India	Malasia
B. Intervención militar	Filipinas Líbano *	Chipre

* A petición del propio gobierno.

En Holanda los primeros ministros socialistas entraron en el gobierno en 1939 bajo la amenaza del nazismo y en dicho país, así como en Bélgica y Noruega la invasión y ocupación alemanas dieron por resultado gobiernos multipartidistas en el exilio.

Ni que decir tiene que sería más que pretencioso extraer la conclusión de que la intervención extranjera declarada es una bendición para la poliarquía. Aun dejando a un lado los demás costos, que a veces han sido gigantescos, la intervención no sólo invalida temporalmente la poliarquía y la somete a la regla hegemónica, sino que no todas las conse-

cuencias a largo plazo son beneficiosas. Y así, cabe la posibilidad de que se ahonden las divisiones entre los segmentos. Lorwin escribe que «durante la Segunda Guerra Mundial los alemanes (en Bélgica) alentaron el separatismo de los flamencos dejando una secuela de trampas políticas para la nación belga después de la guerra» [2].

Por otra parte, si bien la reconciliación y la unidad nacionales a veces abren las puertas, aceptan a los estratos excluidos hasta entonces y son más generosos con sus demandas, en contrapartida, la gran facilidad con que los líderes de la oposición entran a formar parte de las coaliciones hace que se limen peligrosamente sus demandas dejando un legado de desigualdades y de resentimientos que son causa de crisis posteriores.

A pesar de todas estas salvedades bueno es no perder de vista una regla bien simple: la intervención extranjera no siempre es necesariamente fatal a la poliarquía y hasta puede fortalecerla en muchos aspectos.

En tercer lugar, es una falsedad manifiesta la afirmación de que la poliarquía se produce únicamente a través de un proceso autónomo dentro de países ya independientes. Como indica el cuadro 9.3, de los 29 países con regímenes de poliarquía en 1970, sólo en 12 de ellos se instauró la poliarquía tras su independencia y no durante un período de dominación extranjera declarada y directa. Como ya hemos visto, en cuatro países la poliarquía se instaló durante la ocupación militar y la intervención extranjera tras la Segunda Guerra Mundial. Además, en diez países, incluidos algunos donde la poliarquía está hoy profundamente arraigada, se hicieron grandes avances hacia la poliarquía mientras el país estaba sujeto a la dominación extranjera, al menos nominalmente.

Cuarto, la dominación extranjera produce algunas veces un efecto de *boomerang*. No se puede poner en duda que una importante consecuencia de este efecto en los países donde las fuerzas de ocupación arrinconaron a la poliarquía fue la de fortalecer temporalmente las ligaduras con las ideas democráticas y aumentar la hostilidad hacia la ideología nazi antidemocrática. Hay muy buenas razones para pensar que la ocupación rusa de Checoslovaquia convirtió a muchos checos en enemicos del marxismo soviético ortodoxo y aumentó el atractivo de la poliarquía, por lo menos en algunos aspectos, en especial los rasgos que acentúan la libertad. Este efecto *boomerang* puede repercutir mucho más allá de su acción directa sobre las víctimas de la intervención. Las intervenciones de los Estados Unidos en Guatemala, Cuba, Vietnam y la República Dominicana, juntamente con la apreciación ampliamente compartida de que los Estados Unidos son una nación económicamente agresiva y dominadora han contribuido en muchos países al descrédito

---

[2] *Ibid.*, p. 161.

de las instituciones de la poliarquía y de la fe en su capacidad para emprender la justicia social.

CUADRO 9.3

Poliarquía, dependencia e independencia. 29 poliarquías actuales

Poliarquías o cuasipoliarquías instauradas antes de la independencia	Poliarquías instauradas después de la independencia pero durante un período de dominación extranjera	Poliarquías instauradas «autónomamente» después de la independencia y no durante la intervención extranjera declarada
Australia	Austria	Bélgica
Canadá	Alemania Occ.	Costa Rica
Islandia	Italia	Chile
India	Japón	Dinamarca
Jamaica		Francia
Líbano		Israel
Nueva Zelanda		Luxemburgo
Noruega		Holanda
Trinidad y Tobago		Suecia
Filipinas		Suiza
		Reino Unido
		Uruguay

Casos especiales:

Finlandia
Irlanda
Estados Unidos

Quinto, las circunstancias que hicieron posible la instauración de la poliarquía durante un período de franca dependencia (o su preservación para reavivarla más tarde) fueron históricamente insólitas y no parece muy probable que vuelvan a repetirse en un futuro previsible. Para hacernos una idea del por qué de todas estas cosas, consideremos la serie de posibilidades (expuestas de forma esquemática) del cuadro 9.4

CUADRO 9.4

Circunstancias de la intervención extranjera

En el país sujeto a dominación:

El régimen anterior era	Las condiciones son favorables a la	El país dominador trata de instaurar una
1. Poliarquía	Poliarquía	Hegemonía
2. Poliarquía	Hegemonía	Hegemonía
3. Hegemonía	Poliarquía	Poliarquía
4. Hegemonía	Hegemonía	Poliarquía

La primera situación es más o menos similar a la de Bélgica, Dinamarca, Holanda, Noruega y Francia bajo la ocupación nazi, de la cual un aspecto importante fue lo breve de su duración y su alcance limitado. En efecto, la mayoría de los líderes políticos sobrevivieron y entre el grueso de la población el efecto de *boomerang* fue decisivo: casi sin excepción todos se opusieron al nazismo; la hegemonía era la norma del enemigo invasor y equivalía a derrota, humillación, privaciones y sufrimientos.

Si hay bastantes razones para suponer que en los países donde la poliarquía se ha mantenido durante algún tiempo y las condiciones subyacentes son favorables a ella, su restauración se presenta fácil; cuando la dominación ha sido breve; no ocurre lo mismo que cuando la dominación se ha prolongado mucho tiempo y la potencia extranjera aniquila sistemáticamente a todo el que tenga ideas democráticas.

En la segunda situación que se contempla en el cuadro 9.4 se reducen sensiblemente las posibilidades de reinstaurar la poliarquía. La potencia extranjera tendría más facilidades no sólo para imponer un régimen hegemónico, sino para abandonar a su debido tiempo, la acción directa dejando tras de sí una hegemonía aliada que al estar compuesta por naturales del país, adoptaría por sí misma, el espíritu del nacionalismo. Si bien los ejemplos existentes no son totalmente nítidos, el caso de Polonia nos ofrece uno parcialmente válido: este país que desde la Revolución Francesa y sus consecuencias sólo ha tenido brevísimos interludios de regímenes próximos a la poliarquía fue posteriormente dominado y dividido durante un siglo por Rusia y Prusia; la última experiencia de poliarquía terminó con el absolutismo presidencial [3] poco antes de que el país fuera ocupado por los ejércitos alemanes primero y después por los rusos. A diferencia de otros Estados del continente europeo, la poliarquía polaca no estaba esperando simplemente a que la reanimaran; más aún, puede decirse que las condiciones para crear una nueva poliarquía distaban mucho de ser favorables.

Volviendo ahora a la situación en que la potencia ocupante trata de instaurar la poliarquía en un país cuyo régimen ha sido anteriormente hegemónico, el caso tercero en el cuadro 9.4 plantea un reto mucho menos peligroso que el caso cuarto. Aun si las condiciones que siguieron a la Segunda Guerra Mundial no hubieran favorecido en nada la instauración de la poliarquía en Alemania, Austria, Italia y Japón, comparativamente cada uno de estos países era un candidato inmejorable a la poliarquía que, en definitiva, no resultó muy difícil —siempre comparativamente— restablecer. Quizá fuera esta ductilidad lo que alentara a los

---

[3] El término está tomado de la obra de Gordon SKILLING, *The Government of Communist East Europe*, Crowell, New York, 1966, p. 28.

gobernantes norteamericanos a creer en la presunción un tanto simple y excesivamente optimista de que era sencillo implantar poliarquías por doquier, ilusión vana que se veía reforzada por los aparentes éxitos de la ayuda norteamericana a Grecia y Turquía, a principios de 1947.

Comparativamente, las condiciones que prevalecían en casi la totalidad de los países que han conseguido su independencia desde 1945 eran muy desvaforables a la poliarquía. No obstante, en 1970, Jamaica, Trinidad, India, Filipinas y Líbano tenían régimen de poliarquía, y Malasia y Chipre eran cuasipoliarquías. Si bien sería insensato predecir que estos regímenes van a tener una estabilidad ilimitada, el mero hecho de su existencia plantea la cuestión de las circunstancias bajo las cuales la intervención extranjera favorece el desarrollo de la poliarquía en los países donde muchas de las condiciones le son desfavorables.

Unos cuantos factores parecen haber contribuido al desarrollo de la poliarquía en estos países. Para empezar, una gran proporción de sus activistas políticos estaban predispuestos en favor de las instituciones de la poharquía. En la India, por ejemplo, en los años que antecedieron a la independencia, sus líderes y activistas estaban unánimemente de acuerdo con la propuesta de que su país debería ser una democracia al estilo occidental. Como hemos visto en el capítulo anterior, explicar por qué los activistas políticos de una nación mantienen sus creencias durante un período hiistórico dado es sumamente complejo; igualmente complejo es el proceso por el que los activistas políticos adquieren la opinión de que las potencias extranjeras, sobre todo si ellas mismas son poliarquías, tiene poco exito al apoyar una ideología determinada pues quedan atrapadas en una tupida red de fuerzas culturales e históricas que la mayoría de las veces no son capaces de controlar.

Además, en dichos países las potencias extranjeras no emplearon la coacción masiva y prolongada contra la población que dominaban, de modo que, hasta cierto punto, se evitó el efecto de *boomerang* y, como quiera que sea, la poliarquía no se desacreditó por su asociación con las brutalidades de una fuerza exterior odiada. Así fue posible introducir en estos países instituciones más o menos rudimentarias de poliarquías o cuasipoliarquías y hacerlas funcionar durante períodos lo suficientemente prolongados para que los activistas políticos se familiarizaran con sus fundamentos y se consolidaran los intereses creados en su mantenimiento.

Fueron estas circunstancias tan insólitas que no parece que puedan repetirse en ningún otro país donde las condiciones subyacentes son desfavorables a la poliarquía. El ocaso del colonialismo formal implica que la potencia extranjera ha de introducirse en países nominalmente independientes, seguramente con nacionalismos muy acusados y donde el efecto de *boomerang* tiene todas las trazas de ser muy fuerte: lo más probable es que una gran proporción de sus activistas políticos favorez-

can alguna modalidad de régimen hegemónico y que el debate público —que permite a los enemigos, casi siempre mortales, aumentar sus partidarios— se considere en el mejor de los casos un lujo, y ,en el peor, definitivamente pernicioso. Aun en el caso de que la potencia exterior intervenga por deseo del gobierno local, la invitación se hará precisamente porque este gobierno no puede, sin ayuda, derrotar a sus oponentes. Así, la potencia extranjera se verá arrastrada a la coacción masiva.

10. LA TEORÍA: RESUMEN Y PUNTUALIZACIONES

Si la argumentación seguida en los capítulos anteriores es correcta, las oportunidades de un país para tener un gobierno nacional duradero bajo un régimen en el cual la gran masa de la población tenga acceso al debate público —es decir, que sea una poliarquía— dependen cuando menos de siete grupos de condiciones muy complejas que se resumen en el cuadro 10.1, donde, obligadamente, no se toman en cuenta los detalles y sutilezas que se han desarrollado en nuestra argumentación.

CUADRO 10.1

Condiciones favorables a la poliarquía

	Más favorables a la poliarquía	*Menos favorables a la poliarquía*
		La participación precede a la competencia.
I. Secuencias históricas.	La competencia precede a la comprehensión.	La vía rápida: de la hegemonía cerrada a la poliarquía comprehensiva.
II. El orden socioeconómico.		
A. Acceso a:		
1. la violencia.	Dispersa o neutralizada.	Monopolizada.
2. sanciones socioeconómicas.	Dispersas o neutralizadas.	Monopolizadas.
B. Tipo de economía:		
1. agraria.	Campesinos libres.	Campesinado tradicional.
2. comercial-industrial.	Dirección descentralizada.	Dirección centralizada.
III. Nivel de desarrollo socioeconómico.	Alto: renta *per cápita* aproximada, $ 700-800.	Bajo: renta *per cápita* aproximada, $ 100-200.
IV. Igualdades-desigualdades:		
1. Objetivas.	Bajas, o igualdades y desigualdades dispersas.	Altas: extremas y acumulativas.
2. Subjetivas: carencias relativas.	Bajas decrecientes.	Altas crecientes.

	Más favorables a la poliarquía	*Menos favorables a la poliarquía*
V. Pluralismo subcultural.		
1. Cuantía.	Baja.	Alta.
2. En caso de ser alto o notable.	Ninguna es mayoría. Ninguna es regional. Ninguna está fuera del gobierno indefinidamente. Garantías mutuas.	Una es mayoría. Varias regionales. Algunas permanentemente en la oposición. Sin garantías mutuas.
VI. Intervención extranjera.	Débil o temporal.	Fuerte y persistente.
VII. Creencias de los activistas políticos:		
1. Las instituciones de la poliarquía son legítimas.	Sí.	No.
2. Sólo la autoridad unilateral es legítima.	No.	Sí.
3. La poliarquía es eficaz en la solución de los principales problemas.	Sí.	No.
4. Confianza en los demás.	Alta.	Baja.
5. Las relaciones políticas son:		
estrictamente competivivas.	No.	Sí.
estrictamente coopetitivas.	No.	Sí.
cooperativo-competitivas.	Sí.	No.
6. El compromiso es necesario y deseable.	Sí.	No.

En principio sería posible —y así será cuando podamos disponer de datos más precisos— clasificar los distintos países del globo con arreglo a diclias variables. A efectos de nuestra exposición supongamos que ordenamos los países por deciles. Si aproximadamente un país de cada cinco tiene por gobierno una poliarquía, es lógico suponer que en las décadas de 1960 y 1970 una gran proporción de los países situados en los deciles superiores serían poliarquías, y sólo una proporción insignificante estaría en los dos o tres deciles últimos.

De modo que un país que presentara un perfil parecido al de A en la figura 10.1 sería sin duda alguna una poliarquía; es más, posiblemente la poliarquía típica tenga un perfil más o menos igual a A. A la inversa, se podría predecir con toda confianza que el país con un perfil semejante al de B, no sería poliarquía sino hegemonía. Asimismo, la mayoría de los países con perfiles análogos a los de C en la figura 10.2 podrían ser poliarquías, y seguramente muchas poliarquías tendrán perfiles parecidos a los de A o C, o a una combinación de ambos. Podría asegurarse igualmente que los países con un perfil semejante a D no serán poliarquías, y

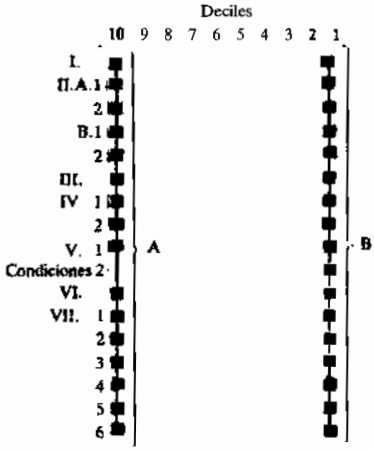


FIGURA 10.1

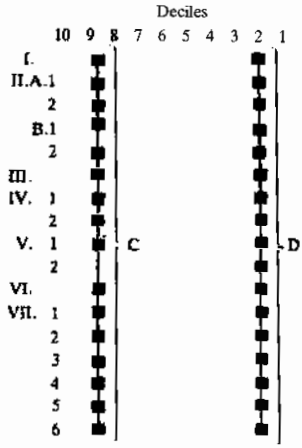


FIGURA 10.2

a no dudario una gran proporción de países análogos a B y D o a una combinación de ambos serán regímenes hegemónicos.

El análisis de los capítulos precedentes sugiere, no obstante, que hallaríamos buen número de casos divergentes con perfiles muy distintos de los aquí representados. Así, ciertas poliarquías no estarían en los deciles más altos de todas las variables; la excepción más destacada sería, sin duda, la de la India, que probablemente se situaría en los deciles inferiores en las condiciones IV y V y relativamente baja en la III (dado que su sociedad, del tipo campesino tradicional, absorbe el 80 por 100 de la po-

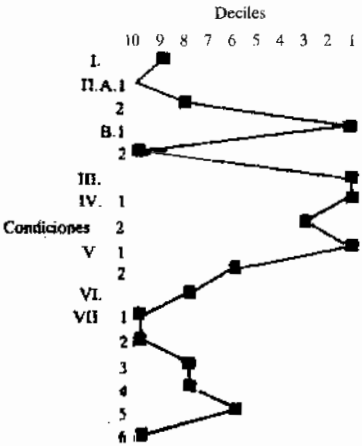


FIGURA 10.3

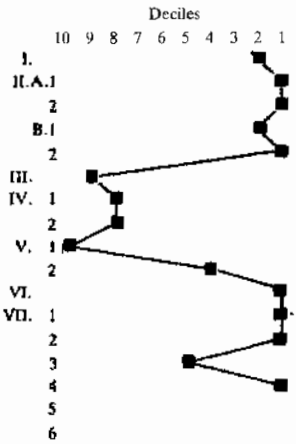


FIGURA 10.4

blación). El perfil de la India vendría a ser parecido a la figura 10.3. Más aún, algunas hegemonías en una posición superior en una o más características: Alemania del Este, por ejemplo, se clasificaría muy alta en IV y VI y probablemente bastante alta en V, y su perfil sería más o menos parecido al de la figura 10.4.

Dinamarca podría estar representada en la figura 10.5, pues, si bien el atajo que tomó de la hegemonía tradicional a la poliarquía ha podido originar ciertas dificultades, todos los demás factores son muy favorables. Como última ilustración el perfil de la Argentina sería más o menos semejante al de la figura 10.6.

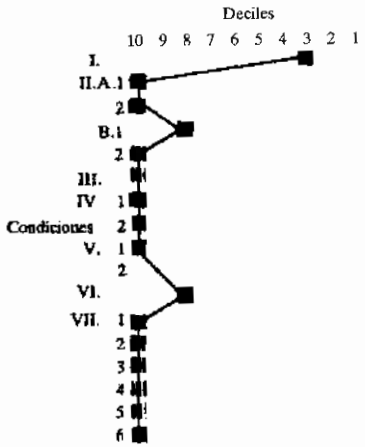


FIGURA 10.5

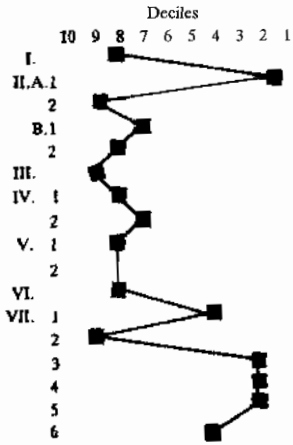


FIGURA 10.6

ALGUNAS PUNTUALIZACIONES

Pero el lector se preguntará: ¿Por qué estos perfiles permiten establecer una representación hipotética —o quizá fuera mejor decir impresionista— de los datos? Es decir, ¿por qué no he comprobado la teoría acometiendo la tarea de realizar las clasificaciones que llevarían a trazar el verdadero perfil de cada uno de los países o cuando menos en número suficiente que permitieran contrastar nuestra teoría hasta ser moderadamente aceptable? La contestación apunta directamente a una de las más serias limitaciones de la teoría: no lo he hecho porque valiéndonos de los datos actualmente a nuestro alcance los resultados serían, en mi opinión, engañosos e ilusorios. Qué duda cabe de que es posible obtener datos satisfactorios sobre alguna de las variables —entre ellas las refe-

rentes al nivel de desarrollo socioeconómico—, y seguramente una de las razones de que se haya prestado más atención a las relaciones entre el régimen y el nivel socieconómico es sencillamente que en este punto sí podemos disponer de datos «rigurosos» (aunque en modo alguno plenamente satisfactorios) como punto de partida para elaborar los indicadores. Es éste un ejemplo perfecto que muestra cómo los datos pueden sesgar el enfoque de la teoría. Como ya indiqué en el capítulo 5, centrándonos en los niveles socieconómicos se exagera la importancia de este factor y se oscurece la presencia de los otros. Por ejemplo, los datos sobre las desigualdades objetivas y subjetivas son muy rudimentarios y como también he indicado en el capítulo 8, en algunos países, principalmente en los hegemónicos, sólo podemos obtener una información muy fragmentada sobre las creencias de sus activistas políticos. Tal vez en los próximos años como resultado de los distintos estudios que ahora se emprenden, pueda subsanarse esta pobreza de datos; mientras tanto, en mi opinión, la elaboración de los perfiles de un gran número de países pueden dar una falsa validez a una exploración teórica que hasta el presente descansa sobre la base de datos sin excesivas pretensiones de objetividad.

Lo endeble de los datos impone todavía otra limitación bastante grave referente a la formulación de la teoría en sí: no lie hecho el menor intento de asignar pesos específicos a las diversas variables explicativas. Claro está que ésta es materia de gran significación teórica (y práctica) y no negamos que el defecto es serio. Y también en este caso sería posible y fácil elaborar una máscara que diera apariencia de fortaleza a una teoría con los pies de arcilla. En este sentido es tentador interpretar la teoría como una ecuación de regresión múltiple, por ejemplo. Pero, dada la falta de datos satisfactorios que pudieran servir de punto de partida para obtener las variables de predicción, los valores de las constantes serían ficticios. Por todo lo cual, supongo, el lector más exigente se habrá dado cuenta de que estamos en el mismo lugar donde empezamos, mientras que el lector más ingenuo se engañará creyendo que la teoría es más precisa de lo que es en realidad.

11. EPÍLOGO: ALGUNAS DEDUCCIONES APLICABLES A LAS ESTRATEGIAS PARA EL CAMBIO DE RÉGIMEN

En la medida en que me ha sido posible hacerlo, el capítulo anterior completa la respuesta a la pregunta que planteé al principio de este libro. La obra, pues, termina ahí.

Pero a mi modo de ver, el tema que he desarrollado tiene determinadas implicaciones que atañen a las estrategias que pueden emplearse para transformar las hegemonías en poliarquías. Y aunque éste es un problema que constituiría por sí solo materia de un estudio completo quizá sea útil extraer aquí de nuestra argumentación general unas cuantas conclusiones, por amplias que sean, referidas más directamente a la acción a seguir.

A la vista de las distintas condiciones que parecen explicar las diferencias entre los regímenes, no es difícil llegar al convencimiento de que un país con poca o ninguna experiencia en las instituciones de debate público y de rivalidad política, y falto de una tradición de tolerancia hacia la oposición tiene muy pocas probabilidades de convertirse en una poliarquía estable en el lapso de unos pocos años. Otra verdad es que los países de larga tradición en la tolerancia, la política competitiva y la participación amplia, rara vez retroceden a la hegemonía.

No es, pues, muy realista suponer que sucederán cambios dramáticos en el número de poliarquías en el transcurso de una generación o dos. Quizá algunas hegemonías se transformen en regímenes mixtos, pueda ser que ciertos regímenes mixtos muy próximos a la hegemonía se conviertan en cuasipoliarquías, y tal vez algunas cuasipoliarquías lleguen a la poliarquía plena. Seguramente también se producirá cierto movimiento en la dirección opuesta, pero no es probable que el número de poliarquías disminuya sensiblemente, a no ser que caigan bajo el poder de hegemonías imperialistas. Como para tantas otras cosas, el vaticinio más seguro con respecto al régimen de cualquier país, de aquí a una generación, es que será algo distinto pero no radicalmente diferente a como es hoy.

Me parece ésta una opinión desapasionada, aunque seguramente muchos lectores la encuentren injustificadamente pesimista. Admito

que se aparta bastante del optimismo desbordante de buena parte del pensamiento demócrata y especialmente del enfoque norteamericano, pero merece la pena recordar que la Era de la Revolución Demócrata, como Palmer denominó al último tercio del siglo XVIII, finalizó sin producir más «democracia» duradera —o, en la terminología de la presente obra, poliarquía—, que la de los Estados Unidos, y aun en este caso no hay exageración alguna en afirmar que lo que se ha dado en llamar Revolución Americana no hizo otra cosa que legitimar y en algunos casos, acelerar una pizca, los procesos de democratización que ya se venían gestando en las colonias, procesos que en modo alguno se completaron con el final de la lucha por la independencia.

Con todo esto no pretendo inferir que los movimientos revolucionarios no tuvieran efectos a largo plazo, ni que estos efectos fueran nimios o indeseables; a la larga, los movimientos revolucionarios del siglo XVIII contribuyeron a crear algunas de las condiciones que favorecían la poliarquía, en especial en lo que respecta a las creencias y a la atenuación de las desigualdades. Pero fracasaron casi totalmente en su objetivo principal que fue lograr repúblicas representativas y duraderas basadas en el sufragio popular, es decir, poliarquías. Las revoluciones que se extendieron por Europa en mayo de 1848 también tuvieron consecuencias a largo plazo, pero fracasaron en querer instaurar poliarquías estables y duraderas.

DEDUCCIONES APLICABLES A LA AYUDA EXTERIOR

Es lógico que los gobernantes de un país, como los Estados Unidos, que quieran transformar el gobierno de otro país, convirtiendo en poliarquía un régimen hegemónico o mixto, habrán de enfrentarse a problemas formidables y muy complejos, de los cuales no es el menos importante nuestro desconocimiento de la larga cadena de causas que van desde la ayuda externa a las condiciones internas de un cambio de régimen.

La situación más prometedora sería la del país donde las siete condiciones descritas anteriormente ofrecieran un perfil muy favorable (por ejemplo, un país como C en la figura 10.2), en el cual, por alguna razón, se hubiera impuesto una dictadura impopular. Pero, a pesar de las ilusiones de algunos gobernantes y políticos norteamericanos, los casos como éste constituyen una rareza estadística. La situación menos prometedora sería aquélla donde las siete condiciones produjeran un perfil decididamente desfavorable. Tal es precisamente el caso en muchos de los países que más desesperadamente necesitan ayuda económica.

Si la situación más prometedora es rara, y la menos prometedora común, no por ello es cierto que algunos países tengan un perfil mixto: más propicio a la poliarquía en algunos aspectos y menos en otros. Ar-

gentina, Cuba, Checoslovaquia, Grecia, Yugoslavia, España y Taiwan sirven para ilustrar este punto aunque difieran mucho entre sí y en muchos aspectos.

Por consiguiente, merece la pena preguntarse de qué forma los gobernantes de un país, como por ejemplo Estados Unidos, podrían facilitar el que países con dictaduras se transformaran en poliarquías. Tres son las principales estrategias posibles: 1) invadir y ocupar el país; derrocar por la fuerza a su gobierno; reemplazarlo por una poliarquía y, seguidamente, prestar al nuevo gobierno toda la protección posible durante todo el tiempo que haga falta; 2) apoyar a los movimientos democráticos —es decir, revolucionarios— dentro del país con fondos, armas y otros recursos; 3) apoyar a los gobiernos de dichos países con fondos, armas y otros recursos, presionándoles al mismo tiempo para que cambien de régimen.

La primera estrategia ha producido unos cuantos éxitos sorprendentes y bastantes fracasos. Bajo la forma de dominio y tutelaje coloniales ejercidos durante un período bastante largo ha contribuido a producir poliarquías en la India, Filipinas, Jamaica y Puerto Rico. La derrota militar seguida de la ocupación y el restablecimiento de la poliarquía contribuyó a fundar este régimen en Alemania, Austria, Italia y Japón. Frente a estos éxitos hay una larga retahíla de fracasos: todos los gobiernos revolucionarios establecidos con la ayuda de los franceses en la última etapa de la Revolución Francesa, se vinieron abajo. Si bien muchos de los países ex coloniales estrenaron su independencia en décadas recientes sentando la experiencia de la poliarquía, el número de los que están hoy regidos por dictaduras excede con mucho a los gobernados por poliarquías. Además, esta primera estrategia tal vez haya perdido totalmente su vigencia después de la Segunda Guerra Mundial: el colonialismo en su aspecto clásico de dominación directa ha desaparecido totalmente, mientras que el «neocolonialismo» bajo la forma de la penetración política y económica en países soberanos y nominalmente independientes, está muy lejos de haber conducido al establecimiento de poliarquías. Los intentos de fundar poliarquías mediante la intervención militar directa, tal como ocurrió tras la derrota de las dictaduras del Eje en la Segunda Guerra Mundial, han demostrado ser una ocasión históricamente única y hacemos votos esperanzados porque no vuelva a repetirse. La tragedia del Vietnam ha patentizado lo ilusorio de la creencia de que los Estados Unidos podían establecer por la fuerza la poliarquía en otro país, con sólo proponérselo.

Por múltiples razones, la segunda estrategia entraña el grave riesgo de fracasar. El gobierno de un país que intente mezclarse en los movimientos políticos revolucionarios de otro, tiene todas las probabilidades de ser chapucero, inepto, ignorante, políticamente insensible, y de verse atrapado contra su voluntad en las disputas partidistas de los revo-

lucionarios. Concretamente, suponer que el gobierno norteamericano pueda salir airoso en la forma de manejar unas relaciones tan complejas es más que improbable después del desastre de la bahía de Cochinos. Además, a la hora de tratar con los revolucionarios las dictaduras cuentan con recursos más eficaces, por lo que no hay exageración alguna al decir que si las fuerzas revolucionarias de un país tienen la base popular necesaria para establecer la poliarquía no precisan demasiada ayuda exterior, y si carecen de esa base popular no hay fuerza externa capaz de ayudarles a instaurar la poliarquía; sólo la invasión y ocupación directas —y ni siquiera éstas— pueden conseguirlo inexorablemente. Por otra parte, la mayoría de los movimientos democráticos mundiales no son ya revolucionarios, y hoy día rara vez son democráticos los movimientos revolucionarios. Por el contrario, en muchos lugares del mundo donde el perfil de las condiciones es muy desfavorable a la poliarquía, lo más probable es que los revolucionarios que derroquen a un poder hegemónico lo reemplacen por otro del mismo cariz. Que la nueva hegemonía sea mejor o peor que la antigua, únicamente es válido para juzgar lo deseable de la acción revolucionaria, pero nada tiene que ver con el éxito de la segunda estrategia. Finalmente, sólo el gobierno nuevo que quiera pagar el precio de tener relaciones hostiles con los regímenes diferentes al suyo encontrará aceptable esta estrategia. Incluso los gobiernos nacidos de la revolución se inclinan a abandonarla por la indudable ventaja que supone tener relaciones estables con otros países al margen de sus formas de gobierno. No creemos que haga falta decir que los gobiernos con poliarquías firmes son los menos dados a arriesgarse demasiado en la defensa de los revolucionarios: ningún país acudió en ayuda de los húngaros en 1954, ni de los checos en 1968.

La tercera estrategia no tiene mayores perspectivas de éxito que las otras. Una cosa es ayudar a sobrevivir a una poliarquía con muchas posibilidades de duración, como la India, Israel o Chile, y otra muy distinta ayudar a un régimen hegemónico o mixto con la presunción de que la ayuda pueda utilizarse a modo de palanca para transformar dicho régimen. Los dictadores y oligarcas no se dejan engañar fácilmente por la ayuda extranjera que pretende destruir sus regímenes. Por lo que se refiere a este punto, cualesquiera que sean los efectos a largo plazo que puedan favorecer la poliarquía en los distintos países como estrategia para transformar las oligarquías en poliarquías, debe adjudicársele al programa norteamericano de ayuda al exterior el fracaso más rotundo: hasta donde yo sé, no ha alcanzado ni un solo éxito.

Supongamos, pues, que en un país gobernado por una poliarquía sus dirigentes y activistas políticos, o los ciudadanos en general, quisieran que progresaran las perspectivas de la poliarquía en otros países, ¿qué pueden hacer? Concretemos: ¿qué asistencia técnica y económica deben prestar al país necesitado de ayuda, en cooperación con él?

Es importante distinguir los fundamentos que pueden servir para prestar ayuda técnica y económica. En primer lugar puede encontrarse un buen argumento apoyándose en bases morales y humanitarias. Además de las consideraciones altruistas, también puede ser un fundamento poderoso el que a largo plazo la erradicación de la miseria, la frustración y el sufrimiento de los más pobres sea del interés de los más ricos, y que éstos deban ofrecer asistencia a los más necesitados cuando dicha ayuda se aplique a reducir la miseria.

Si la asistencia se presta sobre estas bases nada tiene que ver la naturaleza, ideología o forma de gobierno de los países extranjeros; y a menos que las organizaciones internacionales demuestren ser poco eficaces en la distribución y administración de los fondos, no hay razón alguna para que esta ayuda no la administren dichas organizaciones internacionales o multinacionales, en vez de una agencia nacional independiente.

En segundo lugar, y hasta cierto punto, también puede aducirse la razón de que, a la larga, el desarrollo socioeconómico favorece la poliarquía (en última instancia, tal vez sea éste una versión especial de los argumentos morales, humanitarios de interés propio). Pero por las razones analizadas en los capítulos precedentes el nivel socioeconómico de un país constituye sólo una de las variables que intervienen en las posibilidades de que haya poliarquía, y la relación entre ambos está muy lejos de ser simple, directa o bien comprendida. Dada la naturaleza frágil, incierta y a largo plazo de esta relación, la asistencia prestada sobre dichas bases a un país que no esté muy próximo a la poliarquía plena es una jugada de resultados sumamente inciertos. Pudiera parecer razonable pedir a los ciudadanos de las poliarquías más opulentas que emprendieran el juego, pero debido a la extrema incertidumbre que cabe en la larga cadena de causas que va desde la ayuda exterior a la poliarquía, virtualmente es casi imposible, salvo rarísimas excepciones, probar que la asistencia al país subdesarrollado X tenga más probabilidades de conducir eventualmente a una poliarquía que la asistencia al país subdesarrollado Y. También en este caso es fácil llegar a la conclusión de que tal ayuda debe concederse en función de las necesidades de los países y de su capacidad para utilizarla, sin consideración a la naturaleza o ideología del régimen. Tampoco hay ninguna razón de peso para canalizar dicha ayuda a través de una agencia nacional en vez de hacerlo por medio de las organizaciones internacionales.

Tercero, un argumento muy fuerte y fundado en bases morales, puede ser la idea de que los ciudadanos de las poliarquías opulentas deberían prestar ayuda al gobierno de un país necesitado, donde se haya establecido la poliarquía o incluso la cuasipoliarquía próxima a un grado comparativamente alto de liberalización y de participación, cuando el gobierno de ese país así lo solicite.

Finalmente, queda la cuestión de prestar asistencia económica, técnica y militar a las hegemonías, o a regímenes mixtos, fundándose en la presunción de que este tipo de ayuda traerá consigo la transformación del régimen en una poliarquía o muy próximo a ella. Todo el peso argumentativo de esta obra intenta demostrar la insensatez de una acción política de este tipo, pues el proceso de la transformación es demasiado complejo y está todavía falto de una explicación satisfactoria que pueda justificar tal ayuda. El fracaso, durante más de dos decenios, del programa norteamericano de asistencia exterior, que no ha conseguido producir ninguna transformación de este tipo, viene a reforzar la conclusión negativa.

Ahora bien, interpretar este pensamiento como una objeción a la asistencia técnica y económica sería tergiversarlo totalmente. Por el contrario, a mi entender, hay muchísimas razones para que las naciones ricas distribuyan una parte de sus fabulosas y crecientes riquezas para reducir la miseria y el sufrimiento de los países más pobres, pero la justificación de este acto debe ser moral y compasiva y no la perspectiva de que la ayuda exterior se utilice como palanca para exigir la democratización y liberalización de un régimen hegemónico.

DEDUCCIONES APLICABLES A LA ACCIÓN POLÍTICA

Consideremos ahora el problema desde la perspectiva del ciudadano que vive en un país dado. Supongamos que el Innovador hipotético de un país gobernado por un régimen hegemónico o mixto desee, entre otras cosas, rebajar las barreras de la participación y de la oposición políticas, es decir, quiera que su país se aproxime a la poliarquía plena aún cuando no trate de recorrer todo el camino que lleva a ella. ¿Qué perspectivas ofrece a nuestro Innovador el análisis de los capítulos precedentes, si es que le ofrece alguna?

Virtualmente no cabe ningún consejo sobre cómo adquirir el poder necesario para llevar a cabo su labor innovadora en el contexto de una situación concreta, personal, nacional e histórica; ciertamente nada puede asesorarle sobre la conveniencia de la reforma, o de la revolución, o de la acción interior, paralela, exterior o contraria al régimen existente, o sobre si adquirir y utilizar el poder como miembro de la clase gobernante, o sumándose a la clandestinidad de la oposición conspiradora, etc. Pero por encima de estas cuestiones tácticas, esenciales a la adquisición del poder necesario para modificar el régimen, están las que se refieren a los objetivos estratégicos concretos, las cuales, una vez conseguido el poder pueden utilizarse para hacer que el régimen de un país dado se aproxime a la poliarquía. Como ocurre siempre, no es posible separar dicotómicamente la táctica y la estrategia: en principio los

objetivos estratégicos deben gobernar la elección de la táctica, pero esta elección es decisiva para la consecución de dichos objetivos.

Si bien toda la argumentación de esta obra no sirve de ayuda alguna en lo referente a las tácticas, sí creo en cambio que contiene ciertas implicaciones en cuanto a la estrategia, que pueden ser muy útiles a nuestro Innovador. Permítanme que les indique algunas:

INVENTARIO DE LA SITUACIÓN

Supongamos que el Innovador empieza sencillamente por hacer inventario. Quizá la conclusión más palpable que pueda extraer de los capítulos precedentes es que en cualquier país y tiempo dados, las posibilidades son limitadas. En algunos países la única opción que les queda a sus ciudadanos, sean prudentes o intrépidos, es la de declararse desesperadamente impotentes y esperar el desarrollo de los acontecimientos históricos hasta que el momento sea más propicio para sus empeños.

No dudo de que los demócratas más entusiastas pensarán que esta postura es pesimista en exceso. Pero yo creo que se le infringe un daño más pertinaz a las posibilidades de la democracia ignorando las dificultades que enfrentándose a ellas honradamente. Sin duda los acontecimientos políticos de este país han negado plenamente la vieja creencia de que la democracia está obligada a triunfar irresistiblemente sobre todos los obstáculos que la historia y la condición humana ponen a su paso.

Ahora bien, nada de lo dicho en las páginas anteriores abona un pesimismo demencial, ni tampoco desde luego, el pensamiento tendencioso, tan común entre los norteamericanos, de que la democracia representativa exige la conjunción única de condiciones tan excepcionalmente raras que sólo unos pocos países, entre los cuales se cuentan los norteamericanos, pueden ser sus afortunados beneficiarios. Pues el hecho más sobresaliente, de manera inequívoca, es la gran variedad de circunstancias en que funcionan hoy las poliarquías, si se me permite recurrir de nuevo a este término.

Resumiendo: de acuerdo con los puntos de vista aquí expresados y respaldados —aunque modestamente— por la evidencia a mi alcance, las oportunidades que tiene la oposición de combatir la política de un gobierno dado son inciertas, pero no accidentales. Pero si las perspectivas de la oposición están determinadas principalmente por factores que escapan a su control inmediato, sí puede modificarse el grado de libertad que la oposición disfrute, mediante una elección deliberada.

En los capítulos precedentes hemos insistido sobre siete tipos de factores cuyo contenido variable puede inclinar a la poliarquía o a la hegemonía. Repitamos: si el Innovador vive en un país donde los siete facto-

res son favorables a la rivalidad política serán muchas las posibilidades de que haya poliarquía, aunque no puede garantizarse su certeza. Si vive en un país donde todos los elementos son favorables a la hegemonía, las oportunidades de un régimen competitivo y en especial de una poliarquía son poquísimas, mientras que son muchas las posibilidades de un régimen hegemónico.

En su elección de los objetivos estratégicos y tácticos el Innovador debe considerar ante todo el perfil de su país y las limitaciones y posibilidades que aquél sugiera: así, será razonable hacer todo lo posible por modificar la situación —de modo que pueda llevar a la instauración de la poliarquía— cuando el país presente un perfil muy favorable y tenga mucha experiencia en la práctica de la política competitiva, por ser un régimen mixto. La introducción inmediata de la poliarquía plena en un país que presente un perfil muy desfavorable puede ser un objetivo utópico, pues, aun cuando la hegemonía actuante fuera derrocada o entrara en descomposición y permitiera al grupo de innovadores adoptar una Constitución que abrazara las instituciones de la poliarquía, difícilmente podría esperarse que tal Constitución fuera efectiva; de forma que las instituciones que amparara estarían vacías de contenido o serían efímeras. Pero, aun en una situación tan deprimente para la democracia, el Innovador podrá conseguir ciertos cambios que permitan mayor participación y debate, de suerte que aumenten las perspectivas de instaurar la poliarquía aunque se demorare algún tiempo.

Garantías mutuas

No puede esperarse que los contendientes en una situación conflictiva se toleren mutuamente si uno de ellos cree que transigir con el otro le ocasionará su propia destrucción o le infringirá graves sufrimientos. Las probabilidades de aplicar la tolerancia aumentan cuando los grupos no esperan lesionarse seria y mutuamente. De forma que el precio de la tolerancia puede disminuir si se conceden garantías mutuas y eficaces contra la destrucción, la coacción extrema o el castigo riguroso. De aquí que la estrategia de la liberalización exija la búsqueda de tales garantías.

Esta regla hace hincapié en el principio de la investigación más que en lo específico de la búsqueda: puesto que los problemas de cada país difieren tan radicalmente sería insensato ofrecer una solución de carácter general. Los primeros pasos hacia la liberalización de un régimen hasta ese momento hegemónico tienen que ser a la fuerza muy distintos de los pasos que deba dar una cuasihegemonía. En la hegemonía plena este primer paso puede ir muy poco más allá de llegar a comprender que en los conflictos que se producen entre los grupos gobernantes no se castigue a los que pierden con la prisión, el exilio, la muerte o la destruc-

ción total. En este sentido el cambio operado en la U.R.S.S. desde la hegemonía de Stalin al sistema posestalinista ha significado un gran paso hacia la liberalización.

Como ya hemos visto, la naturaleza y el carácter inequívocos de las garantías concedidas a los antagonistas potenciales varían grandemente en las poliarquías; en los países definitivamente hegemónicos los acuerdos explícitos son menos importantes que en los países con divisiones subculturales muy acusadas, donde se requieren estructuras constitucionales e institucionales muy definidas que aseguren convenientemente la existencia de tales subculturas. Es más, rara vez permanecen estáticas estas segmentaciones y las instituciones que las regulan: en la India se rectificaron los límites estatales en 1956 para conformarlos más estrictamente a los límites lingüísticos; en Holanda el *verzuiling* dista mucho de ser un fenómeno inamovible, más aún, a partir de su identificación ha ido decayendo. Lo que sí perdura en Holanda, o en el sistema suizo —por otra parte, tan distinto—, lo que es la piedra angular del sistema en desarrollo de los gobiernos regionales (Estados) de la India, lo que ha ido evolucionando con los valones y flamencos en Bélgica y lo que cada vez con más fuerza e insistencia pide el Canadá francófono, es el sistema de garantías mutuas que respalde la seguridad de las principales subculturas.

En un país con segmentaciones subculturales y régimen hegemónico, el Innovador que pretenda liberalizar el sistema tiene que hacer frente también al problema de las garantías mutuas. En 1968, en sus intentos de liberalización —antes de la invasión y ocupación soviéticas—, los líderes checoslovacos del régimen hegemónico de un solo partido habían respaldado la idea de un sistema federal que permitiera a los dos grupos territoriales y lingüísticos —los checos y los eslovacos— tener su propia provincia dentro de la misma nación. Además, la nueva Constitución propuesta por el partido comunista gobernante había hecho frente al problema del pluralismo subcultural no ya sólo reorganizando el partido de acuerdo con las directrices federales, sino mediante la estipulación del derecho al veto mutuo frente a las decisiones del Comité Central. Mientras que, normalmente, las decisiones del Comité Central se hubiesen tomado por mayoría de votos, las decisiones referentes a la «existencia», soberanía, o a los supremos intereses nacionales o «territoriales» hubiesen requerido, como mínimo, la aprobación de la mitad de cada una de las dos subculturas representadas en el Comité Central. Dadó que los eslovacos constituían sólo el 18 por 100 de los miembros del partido, en la práctica una oposición ligeramente superior al 9 por 100 hubiera podido, en principio, bloquear cualquier decisión de este tipo [1]. De donde se deduce que los checos y los eslovacos parecían evo-

[1] Véase el informe de Michel TATU en *Le Monde* (Sélection Hebdomadaire, agosto 8-14, 1968), pp. 1, 4.

lucionar hacia una solución «asociativa» del problema de proteger las minorías subculturales dentro de un sistema que trataba de ser menos hegemónico y más sensible a las presiones populares.

Al igual que en las poliarquías, cuanto más se aproxima un país al sistema de veto mutuo, mayores son los riesgos de *inmovilismo*. Este riesgo es el precio que paga el país con subculturas potencialmente hostiles por tolerar la expresión política de los distintos sectores; un precio que, en muchos países, no están dispuestos a pagar ni los que optan por la liberalización ni los enemigos de ésta, aunque a la larga tal precio puede ser más bajo de lo que a primera vista parece, pues la experiencia de algunos países «asociativos» evidencia que el sistema de garantías mutuas reduce gradualmente los temores y hostilidades de los subgrupos, contribuye a desarrollar en amplitud y profundidad el apoyo a las instituciones de la participación y del debate público, fortalece un sentido de nacionalidad común y, a su tiempo, permite que las energías políticas absortas en los conflictos subalternos se canalicen en otros problemas sociales más importantes.

El Poder Ejecutivo

Al abatirse las barreras que impiden el debate público y la participación surgen nuevos intereses y demandas que hasta ese momento eran totalmente desconocidos para el gobierno. A fin de que la participación y el debate público sean efectivos hay que aumentar la autoridad de las instituciones políticas sensibles a estos nuevos intereses y demandas. Pero, para reducir la posibilidad del inmovilismo y del bloqueo, el ejecutivo debe conservar en sus manos el poder suficiente que le permita emprender una acción rápida y decisiva, especialmente en las situaciones de emergencia. De manera que el ejecutivo debe poseer tanta autoridad que, en un sentido realista, sobrepase la capacidad restrictiva de las mayorías transitorias del parlamento, pero no alcance a influir en las coaliciones duraderas y de cierta entidad, sean mayoritarias o minoritarias.

Esta regla que, obligadamente, es un tanto vaga, dirige la atención del Innovador hacia lo que desde antiguo ha sido uno de los problemas más formidables con que se topan los delegados constitucionales que tratan de desarrollar un sistema político competitivo. La regla que acabamos de enunciar es una declaración general del problema y de su solución. El caso especial más común en los gobiernos representativos es el de las fricciones entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Las asambleas constituyentes del siglo XIX que obraban de acuerdo con la teoría de la democracia representativa, haciendo hincapié en la legitimidad única de una asamblea elegida popularmente como suprema representación de la voluntad del pueblo, tuvieron mucha dificultad

para dotar al ejecutivo con procedimientos de autoridad independiente. En este siglo, en cambio, muchos países han ido abandonando, por inoperante, el gobierno de la asamblea, con un ejecutivo débil y subordinado a ella: en la práctica los gobiernos de las poliarquías, y en especial sus poderes ejecutivos, están armados de una autoridad muy fuerte para la acción enérgica y decisiva: y no queda ya ninguna duda de que cualquier intento de emular el gobierno de la asamblea conducirá inevitablemente al desastre y, a su tiempo, hará nacer la exigencia apremiante del control hegemónico.

En líneas generales, pues, las poliarquías han evolucionado desde un poder ejecutivo dependiente a otro independiente *de facto* aunque no lo sea *de iure*. Para nuestro Innovador el problema es justamente a la inversa: habrá de conseguir que los dirigentes políticos, hasta entonces con una autoridad demasiado independiente, se supediten a instituciones políticas que respondan a una gran variedad de intereses y demandas.

La lección ya vieja y recurrente que las hegemonías ofrecen es que la independencia excesiva de la autoridad es opresora. La lección que las poliarquías brindan es que una independencia autoritaria mínima puede dar por resultado gobiernos totalmente ineficaces y estimular la idea del régimen hegemónico.

Es dudoso que los objetivos estratégicos puedan formularse con más precisión de la indicada en estas observaciones de carácter general. Dadas las enormes variaciones que hay de un país a otro, para adaptarse a la situación de cada uno de ellos habría que formular una estrategia mucho más detallada [2].

EVITAR LA FRAGMENTACIÓN

Puesto que el precio de la tolerancia sube con la fragmentación excesiva de los partidos políticos, la estrategia de la liberalización exige la búsqueda de un sistema de partidos que impida su multiplicidad peligrosa.

El Innovador debe poner sumo cuidado al considerar el mosaico posible de los segmentos que pueden producirse como consecuencia de las distintas formas y grados de liberalización. En un país muy homogénico habrá que atender muy especialmente a los cambios institucionales y

---

[2] En el artículo «Del gobierno revolucionario al orden constitucional», *Criterio*, 61 (Buenos Aires, junio 13, 1958), 371-375; se hace un intento de formular una estrategia de este tipo aplicable a la Argentina. Aunque yo no había leído el artículo cuando escribí por vez primera este capítulo y las estrategias que en él se recomiendan, hay entre ellos la suficiente analogía para convencerme de que las estrategias que aquí se indican son pertinentes para unos cuantos países.

constitucionales que, en última instancia, den por resultado un sistema político más o menos ajustado al modelo parlamentario clásico de dos partidos o cualquier versión idealizada del sistema británico. Pero, con toda seguridad, el país de nuestro Innovador no será lo suficientemente homogéneo para hacer operativo el modelo parlamentario clásico del sistema de dos partidos. Lo más probable es que comprenda un buen número de subculturas bien diferenciadas y potencialmente antagónicas —regionales, lingüísticas, religiosas, raciales, etcétera—, pues, como acabamos de ver, la homogeneidad muy compacta es un fenómeno harto raro, mientras que los segmentos subculturales son un lugar común; y donde haya divisiones subculturales muy profundas el modelo clásico de los dos partidos nunca funcionará a cabalidad: sirvan de ejemplos Canadá, Sudáfrica, India, Bélgica, los Países Bajos, Suiza y el Líbano.

Así pues, a nuestro ciudadano sólo le queda la posibilidad de adoptar un modelo muy distinto. Probablemente constituya una desgracia que incluso puede llevar al desastre la casi unanimidad con que se viene admitiendo el modelo de gobierno de la asamblea o el sistema parlamentario clásico de dos partidos como las formas ideales de gobierno democrático representativo, y se toma por defectuosa o fallida toda desviación de la norma. Ahora bien, prácticamente todas las poliarquías del siglo XX han rechazado ya el modelo de gobierno de la asamblea, mientras que el sistema parlamentario clásico de dos partidos no puede adoptarse con éxito en los países con divisiones subculturales muy marcadas, que son la mayoría.

Pero el prestigio de estos dos modelos es muy alto y los sistemas alternativos que se han desarrollado para hacer frente al problema de los segmentos subculturales muy acusados apenas son conocidos, se les comprende mal y en los estudios sobre los gobiernos representativos se les desprecia y menoscaba como sustitutos segundones del original. Y, sin embargo, muchos países no pueden progresar hacia la liberalización, sobre todo hasta el grado que requiere la poliarquía, sin echar mano de uno de estos sustitutos segundones que en muchos países han facilitado la tolerancia pacífica y eficaz de las diversas subculturas.

Debido a la evolución que han seguido los sistemas de partido en la teoría y en la práctica de la democracia representativa, suele considerárseles como instituciones «naturales» que se desarrollan espontáneamente y que son fiel reflejo de las divisiones «naturales» de una sociedad. De acuerdo con esta valoración de los partidos, los intentos deliberados de relacionar y controlar su naturaleza y número en una poliarquía, o bien están condenados al fracaso, o han de violar las reglas del juego democrático. A mí ninguno de estos dos supuestos me parece válido: el primero de ellos cada día se hace más sospechoso, a medida que se van conociendo mejor las relaciones entre los diversos acuerdos electorales y

los sistemas de partido. La naturaleza exacta de esta relación todavía está sujeta a controversia, pero los análisis más sistemáticos realizados hasta la fecha establecen las siguientes conclusiones:

1. Todos los sistemas electorales tienden a garantizar a los grandes partidos un número de escaños en la asamblea legislativa proporcionalmente muy superior al número de votos; consecuentemente, los partidos pequeños tienen menos puestos en el parlamento de los que corresponden a su participación en el número de votos.
2. El grado de divergencia está en función de la fórmula electoral y del tamaño de los distritos.
3. El máximo de divergencia se produce en las elecciones de distritos de un solo miembro; y el máximo de proporcionalidad es resultado de la representación proporcional, con un gran número de escaños para cada distrito asignados según la fórmula de «el resto mayor» [3].

El sistema de partidos no es, pues, en modo alguno espontáneo, natural, ni fiel reflejo de las divisiones sociales; antes bien, depende hasta cierto punto de los acuerdos electorales. Acuerdos que pueden manipularse deliberadamente a fin de maximizar o minimizar la fragmentación. El procedimiento de manipulación electoral está muy desacreditado porque los gobiernos lo han venido utilizando en beneficio de su propio partido o coalición y a expensas de la oposición, pero si los procedimientos electorales son uno de los pocos aspectos del sistema político sujeto, más o menos deliberadamente, a modificaciones, rechazar esta posibilidad de la ingeniería social equivaldría, en mi opinión, a que la profesión médica proscribiera los antibióticos por el abuso que de ellos se ha hecho [4].

Dejando aparte la manipulación puramente partidista, es difícil ver por qué debe considerarse inherentemente «antidemocrático» el intento deliberado de reducir la fragmentación de los partidos; o, aun admitiendo su «antidemocracia», por qué habría de ser indeseable para la liberalización de una hegemonía. Tras de un siglo de controversia nadie ha demostrado satisfactoriamente que la representación proporcional sea más «democrática», o menos, que las elecciones pluralistas en distritos de un solo

---

[3] Douglas RAE, *The Political Consecuences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven, 1967, pp. 134-140.

[4] Un punto en el cual estoy de acuerdo con Giovanni SARTORI, «European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism», en *Political Parties and Political Development*, edición de Joseph LA PALOMBARA y Miron WEINER, Princeton University Pres, Princeton, 1966, pp. 165-166.

miembro. La dificultad de esta demostración parece descansar en el hecho de que todos los esquemas democráticos para obtener una votación mayoritaria exigen procesos formales e informales muy complejos hasta estructurar las alternativas, sumar las preferencias y alcanzar finalmente una decisión, a cargo de los políticos, fundada en un par de alternativas. Las instituciones que configuran dichos planes y agregaciones varían en las distintas poliarquías: mientras en un país dado el sistema de dos partidos muy unificados puede exigir que la suma y conciliación de los diferentes intereses y preferencias se produzcan en el seno de cada uno de los partidos, sucede todo lo contrario en el sistema de dos partidos heterogéneos y coaliciones parlamentarias muy variables. Por su parte el sistema de dos partidos heterogéneos precisará un agrupamiento de intereses y preferencias dentro de cada partido más estricto que el exigido por el sistema de multipartidos, donde la suma se producirá preferiblemente en las coaliciones parlamentarias y gubernativas. Finalmente, si el país tuviera tres o cuatro partidos, el agrupamiento tendría que realizarse en el seno de cada uno de ellos y, consecuentemente, no en la coalición parlamentaria y gubernativa, al contrario de lo que ocurriría si el país tuviera cinco o seis partidos importantes. Y, a menos que se garantice la ponderación igualitaria de las preferencias individuales en la selección final (incluidas las preferencias por un resultado satisfactorio aunque éste no sea el preferido), es muy difícil determinar por qué uno de estos sistemas es más democrático que el otro. Y nada de esto se ha demostrado todavía.

De todas formas, el hecho de que un sistema electoral y de partidos sea más o menos «democrático» que otro, nada tiene que ver con el problema de liberalizar el régimen hegemónico. Sería absurdo insistir en que la estrategia de liberalización deba incluir acuerdos electorales y un sistema de partidos concebido según las normas más democráticas, cuando muy bien puede suceder que éstas lleven a la fragmentación política, a la subsiguiente desilusión en el juego de los partidos políticos y al renovado apoyo a los controles hegemónicos muy fuertes que eviten dicha fragmentación política.

Un régimen hegemónico que inicie su caminar hacia el sistema de partidos puede juzgar que en su caso lo mejor es regular el número de éstos de una manera directa, haciendo muy difícil —o en casos extremos imposible—, que se formen más de dos partidos, uno en el gobierno y otro en la oposición.

Sin examinar el sistema de segmentación de un país dado no puede conocerse, ni siquiera aproximadamente, si el número óptimo de partidos que sean expresión y suma de las preferencias de ese país, llegará a dos, tres, cuatro o más. De manera que la estrategia de la liberalización puede levantar barreras a la formación de partidos y al debate, lo que en la práctica limitará el número de partidos a dos, tres, cuatro, o, en deter-

minados casos, algunos más. Lo que importa destacar de todo esto es que en una estrategia racional de liberalización se puedan regular diversos partidos. En principio, con tal de que haya por lo menos dos, tal regulación es independiente de las normas que se refieren al disentimiento, la crítica, y la oposición electoral y parlamentaria. Un gobierno puede conceder libertad plena para el desacuerdo, la crítica, la oposición electoral y parlamentaria, y restringir, no obstante, a dos el número de partidos rivales, cada uno de ellos con iguales oportunidades para expresar sus opiniones, proponer candidatos, obtener votos y ganar las elecciones.

GOBIERNOS LOCALES

Puesto que las instituciones representativas de los niveles inferiores —hasta cierto punto autónomas— pueden brindar a la oposición la oportunidad de obtener los resortes políticos, contribuir a formar divisiones seccionales y facilitar el entrenamiento en el arte de dirigir los gobiernos representativos, la estrategia de la tolerancia exige la busqueda de los medios para desarrollar gobiernos representativos en los niveles inferiores.

En un régimen hegemónico —y especialmente en una hegemonía unificada— puede ser más prudente progresar hacia la liberalización en los niveles inferiores antes de introducir medidas parecidas en los niveles superiores, sobre todo a escala nacional. Por ejemplo, permitiendo a la oposición participar en las elecciones municipales se contribuye a socializar tanto a la oposición como al gobierno. Las unidades representativas pequeñas suponen un entrenamiento en la solución de problemas concretos y comprensibles para los que no hay que aplicar soluciones ideológicas más abstractas, y el hacer frente a estos problemas puede unir a grupos antagónicos en la vida política nacional. Aparte de que si se concede a la oposición sus derechos y privilegios en las instituciones inferiores se reduce la amenaza potencial para los líderes nacionales que detentan el poder, puesto que puede tomarse como un ensayo: si el ensayo fracasa siempre se puede volver sobre los propios pasos.

Quizá el ejemplo más notable de gobiernos representativos en las instancias inferiores sea el de Yugoslavia, donde en las fábricas y municipios se practica un alto grado de autonomía, y si bien tanto en un caso como en otro la oposición política organizada sigue estando restringida, estas unidades que se extienden por todo el país significan la posibilidad de prepararse en el arte de participar en instituciones representativas como son la discusión, el análisis, el debate, la conciliación, el compromiso, el examen de hechos concretos y la responsabilidad. En México el cambio eventual de una hegemonía muy pluralista a una poliarquía puede producirse paulatinamente y sin demasiada violencia, según vaya

ganando la oposición más victorias electorales en los municipios y tome parte en la siempre amarga responsabilidad de gobernar.

A no ser que se prefiera rechazar la experiencia de las poliarquías por considerar que nada tiene que ver con los caminos para liberalizar los regímenes hegemónicos, nadie debiera sorprenderse —y sin duda no lo hará el lector atento de esta obra— al comprobar que los elementos principales para la estrategia de la liberalización que acabo de indicar: seguridad mutua entre los grupos contendientes; un poder ejecutivo fuerte y vigoroso, dependiente de instituciones que respondan a una gran variedad de intereses y demandas; un sistema de partidos preferiblemente integrado y no fragmentario; gobiernos representativos en las instituciones inferiores, son todas ellas facetas comunes de las democracias representativas más estables.

APÉNDICES

APÉNDICE A *

114 PAÍSES CLASIFICADOS POR SU ACTITUD PARA PARTICIPAR EN LAS ELECCIONES Y POR EL GRADO DE APERTURA HACIA UNA OPOSICIÓN PÚBLICA

El cuadro A-1 muestra 114 países clasificados de acuerdo con la oportunidad que tienen sus ciudadanos adultos para votar en las elecciones y ordenados con arreglo al grado de apertura de que gozan las oposiciones para competir en busca del apoyo popular y el ejercicio del poder.

Estas dos «dimensiones» corresponden aproximadamente a las que se describen en el capítulo 1 aplicadas a la poliarquía. La clasificación de estos 114 países según su grado de elegibilidad para participar en las elecciones la realizó Richard Norling en 1969, pero no incluía las modificaciones habidas desde final de 1968. La ordenación de los países según el grado de apertura para el debate público la hicieron Mary Frase Williams y Richard Norling. Puede resultar útil describir los procedimientos que utilizaron.

LAS VARIABLES

La corazonada en que se sustenta una empresa de esta naturaleza es que pueda haber una hipótesis continua fundamental que comprenda desde la postura más abierta hasta la oposición más cerrada, tal como se describe en el capítulo 1, y que se puedan localizar los países a lo largo de esta dimensión continua. En la figura A-1 se ilustra este supuesto con países puramente hipotéticos.

El problema inicial, pues, es conocer si es razonable dar por supuesto que existe realmente dicho continuo y si los datos a nuestro alcance nos permitirán clasificar a los países a lo largo de tal dimensión. En la

---

* Por Robert A. DAHL, Richard NORTING y Mary Frase WILLIAMS.

práctica un análisis de «escalograma» del tipo utilizado para obtener el cuadro A-1, exige que ambos cometidos se emprendan a la vez.

Lo primero que se necesita es encontrar las variables que cumplan con este requisito, es decir, que sirvan como indicadores válidos del continuo fundamental —en este caso el grado de apertura para el debate público o la oposición política— y para cuya obtención dispongamos de los datos necesarios.

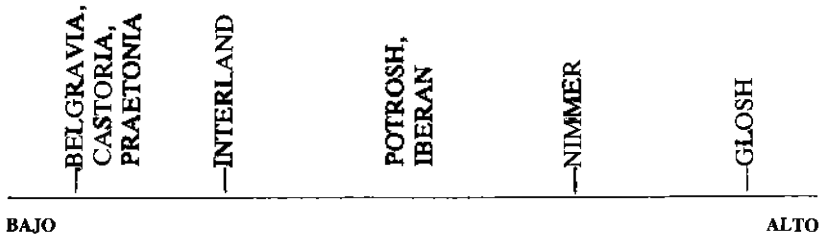


Figura A-1. Continuo hipotético de la «apertura a la oposición».

CUADRO A-1

114 países clasificados según las oportunidades de participar en elecciones nacionales y para oponerse al gobierno, alrededor del año 1969

Oportunidades para la oposición política			Porcentaje de ciudadanos adultos con derecho a voto				
Estados	Tipo	No celebran elecciones	Inferior 20 %	20-90 %	Superior 90 %	Indeterminado, incierto o transitorio[a]	N
Mayor oportunidad	1			Suiza	Bélgica Dinamarca Finlandia Luxemburgo Holanda Noruega Suecia		8
	3[b]			Chile E. Unidos	Islandia Israel		4
	4				Irlanda Italia Reino Unido	Chipre R. Dominicana	5
	5				Australia Austria Canadá Alemania Occ. Japón N. Zelanda Filipinas Uruguay		8

CUADRO A-1
(Continuación)

Oportunidades para la oposición política: Estados	Tipo	No celebran elecciones	Porcentaje de ciudadanos adultos con derecho a voto: Inferior 20 %	20-90 %	Superior 90 %	Indeterminado, incierto o transitorio[a]	N
	6				Francia Líbano	Turquía	3
	7				India Jamaica Trinidad-Tobago		3
	8				Costa Rica	Malasia	2
	9			Colombia	Ecuador	Honduras	5
	10				Venezuela		
	10					Uganda	1
	11				(Bolivia)[c] (Francia)[d]		
	12					(Libia)[c]	1
	13					Marruecos	1
	14		Sudáfrica			Ceilán República Malgache México	4 1
	15				El Salvador		1
	16				Nicaragua		
	17					(República Somalí)[c]	1
	18				Mauritania		1
	19			Brasil	Ruanda		2
	20	Perú		Jordania	Paraguay	Irán Corea del Sur Laos Pakistán	7
	22[b]	Argentina Birmania			Liberia	Costa de Marfil	4
	23	Indonesia			Argelia Túnez		3
	24				Burundi Camerún Chad Gabón		4
	25	Dahomey		Sudán	Congo (Brazz.) Malí Nigeria Tanzania	Afganistán	7
	26	Rep. Af. Central Ghana Grecia Nepal Panamá Sierra Leona Taiwan Tailandia		Vietnam del Sur	Etiopía Guinea Haití Polonia	Camboya	15

CUADRO A-1

(Continuación)

Oportunidades para la oposición política: Estados	Tipo	No celebran elecciones	Porcentaje de ciudadanos adultos con derecho a voto: Inferior 20 %	20-90 %	Superior 90 %	Indeterminado, incierto o transitorio[a]	N
		Rep. Árabe Unida					
	27	Siria			Senegal U. Soviética España Yugoslavia	Portugal	6
	28	Alto Volta			Checoslovaquia Hungría		3
	29				Albania Bulgaria Alemania Or. Mongolia Rumanía Vietnam del Norte	China Corea del Norte	8
	30	Cuba Nigeria					
Menor oportunidad	31	Arabia Saudita Togo Yemen					
TOTALES		21	1	8	61	23	(114)

[a] Incluye los países donde se han invalidado o anulado el gobierno constitucional o las elecciones por lo menos una vez desde 1960, se ha suspendido la constitución, declarado el estado de sitio, o sucedido actos de violencia civil de importancia.

[b] No se encontraron países en los signos de la escala 2 y 21.

[c] Los países entre paréntesis han sufrido un golpe de estado, con la implantación de un gobierno militar desde que se confeccionó la escala.

[d] Véase el texto para el análisis del caso de Francia.

La solución adoptada aquí fue la de emplear como indicadores de las siete condiciones exigidas que se describen en el capítulo 1, ciertas variables tomadas de la encuesta, *A Cross-Polity Survey*, realizada por Arthur S. Banks y Robert B. Textor, donde se clasificaron 115 países según 57 características durante el período 1960-1962 [1].

[1] M. I. T. Press, Cambridge, 1963.

La siguiente condición:	*Viene indicada por las siguientes variables:*
1. *Libertad para formar e ingresar en las organizaciones.*	Libertad de grupos de oposición (# 30) [2]. Articulación del interés mediante grupos asociativos (# 33).
2. *Libertad de expresión.*	Libertad de prensa (# 13).
3. *Derecho a votar.*	Carácter representativo del régimen (# 28) [3]. Sistema electoral habitual (# 29).
4. *Derecho de los dirigentes políticos a competir en busca de apoyo.*	Articulación del interés mediante partidos políticos (# 37). Sistema de partidos: cuantitativo (# 41). Libertad de los grupos de oposición (# 30). Sistema electoral habitual (# 29).
5. *Fuentes de información diversas.*	Libertad de los grupos de oposición. Libertad de prensa. Carácter representativo del régimen habitual. Sistema de partidos: cuantitativo.
6. *Elecciones libres e imparciales.*	Libertad de los grupos de oposición. Libertad de prensa. Carácter representativo de los regímenes habituales [3]. Sistemas electorales habituales. Sistema de partidos: cuantitativo.

[2] El número entre paréntesis corresponde a la variable en BANKS y TEXTOR.
[3] Posteriormente abandonada por las razones que se describen más adelante.

7. *Instituciones que garantizan que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.*	*Status* constitucional del régimen actual (# 26).
	Agrupaciones reguladas por las leyes (# 40).
	Distribución horizontal del poder (# 48).
	Condición habitual del poder legislativo (# 50).

Mrs. Williams halló que estas once características formaban una escala satisfactoria y capaz de clasificar 102 países en 27 tipos. No obstante, como quiera que los datos de la encuesta de Banks y Textor se recogieron en los años 1960-62 y los cambios ocurridos hacían inservibles la clasificación de algunos países, en 1969 Richard Norling, utilizando el programa *Yale Political Data* y algunas fuentes normalizadas [4], emprendió la tarea de actualizar dichos datos. Desarrolló, asimismo, una nueva variable: «la oportunidad de participar en elecciones nacionales», que se emplea como base de la clasificación cuatripartita de los países del cuadro A-1.

Se decidió entonces desechar por redundante una de las once variables del *Cross-Polity Survey* (# 28, carácter representativo del régimen habitual de gobierno). De aquí que la escala del grado de apertura a la oposición que se recoge en el cuadro A-1 se basó en diez de las once variables que acabamos de enumerar: dichas variables se muestran en el cuadro A-2 con el número y porcentaje de países para cada categoría.

PONDERACIÓN

Dado que, *a priori*, no existía razón teórica alguna para ponderar las variables de forma distinta ni para asignar un peso mayor a una categoría que a otra, se trataron todas de la misma manera; y, puesto que la cualidad fundamental que nos interesaba era el grado de apertura que se ofrecía a la oposición, se ordenó cada una de las variables de mayor a menor de acuerdo con las oportunidades de acceso por parte de la opo-

[4] T. E. SMITH, *Elections in Developing Countries*, St. Martin Press, New York, 1960, *Canada Yearbook, Statesman's Yearbook, The New York Times, Christian Science Monitor*, y Carolyn K. COLWELL, División de Asuntos Exteriores, Servicio de Referencia Legislativa, Biblioteca del Congreso, «The Independent Nations of Africa: Leaders-election-parties-population-electorates», agosto 8, 1968.

sición y se asignó a la alternativa que ofrecía el grado más alto de apertura la puntuación 1; a la siguiente mayor, la puntuación 2, etc. [5]. La puntuación total de cada país se obtuvo sumando los puntos de todos sus criterios individuales.

CUADRO A-2

Variables utilizadas como indicadores de las oportunidades que tiene la oposición

%	N	Var # [a]	Descripción de la variable y categorías
		13.	Grado de libertad de la prensa.
38	40	1.	Completa (no hay censura o control gubernamental de la prensa interna ni de los corresponsales extranjeros).
18	19	2.	Intermitente (censura ocasional o selectiva de la prensa, tanto interna como de los corresponsales extranjeros).
26	27	3.	Interiormente ninguna (censura interna estricta; ninguna restricción en el envío de noticias extranjeras ni censura selectiva de los cables).
18	19	4.	Interior y exteriormente ninguna (censura y control estrictos directa o indirectamente, tanto para la prensa nacional como para la extranjera).
100 %	105		
	2	7.	Imposible de saber.
	7	9.	Desconocido.
		26.	*Status* constitucional del régimen habitual.
48	53	1.	Constitucional (el gobierno se rige por normas constitucionales aceptadas).
34	37	2.	Autoritario (para el poder extraconstitucional no hay ninguna restricción constitucional efectiva ni protección imparcialmente ordenada; el ejercicio arbitrario del poder se limita mayormente al sector político).
18	20	3.	Totalitario (ninguna limitación constitucional efectiva; el régimen extiende el ejercicio de su poder a las esferas sociales y políticas).
100 %	110		
	1.	7.	Imposible de saber.
	3	9.	Desconocido.
		29.	Sistema electoral habitual.
44	47	1.	Competitivo (no se prohíbe ningún partido, o se prohíben sólo los partidos extremistas o extraconstitucionales).
4	4	2.	Parcialmente competitivo (partido único con el 85 % o más de los escaños del parlamento).

[5] En cada una de las preguntas, algunos países se codificaron con las respuestas: desconocido, imposible de conocer, dudoso, no pertinente. Tales respuestas se excluyeron del análisis; asimismo, se excluyeron también los países con más de cinco respuestas de este tipo.

33	35	3.	No competitivo (una sola lista de candidatos o ninguna oposición elegible).
19	20	4.	Sin elecciones (normalmente no se celebran elecciones o las ha suspendido el régimen en el poder).
100 %	106		
	2	7.	Imposible de saber.
	6	8.	Dudoso.

30. Grado de libertad de los grupos de oposición.

40	41	1.	Grupos autónomos libres para entrar en la lid política y para oponerse al gobierno (a excepción de los grupos extremistas donde éstos estén prohibidos).
19	19	2.	Grupos autónomos libres para organizarse políticamente, pero limitados en su capacidad para oponerse al gobierno (incluye la absorción dentro del gobierno de la oposición real o potencial más importante).
31	32	3.	Grupos autónomos tolerados de manera informal y al margen de la acción política.
10	10	4.	No se toleran grupos genuinamente independientes.
100 %	102		
	10	7.	Imposible de saber.
	2	8.	Dudoso.

33. Articulación de intereses mediante grupos asociativos.

17	19	1.	Significativa.
12	13	2.	Moderada.
26	29	3.	Limitada.
45	49	4.	Insignificante.
100 %	110		
	1	7.	Imposible de saber.
	3	8.	Dudoso.

37. Articulación de intereses mediante los partidos políticos.

17	17	1.	Significativa.
22	22	2.	Moderada.
13	13	3.	Limitada.
48	47	4.	Insignificante.
100 %	99		
	10	7.	Imposible de saber.
	5	8.	Dudoso.

40. Suma de intereses en la cámara legislativa.

12	12	1.	Significativa.
16	16	2.	Moderada.
13	13	3.	Limitada.
59	59	4.	Insignificante.
100 %	100		
	8	7.	Imposible de saber.
	6	8.	Dudoso.

41. Sistema de partidos-cuantitativo.

25	25	1.	Multipartidista (gobierno de coaliciones o de partidos minoritarios normalmente preceptivo en el sistema parlamentario).

12	12	2.	Dos partidos o prácticamente dos [illegible] mente debe esperarse la rotación de los partidos [illegible]
6	6	3.	Un partido-y-medio (oposición significativa pero [illegible] paz de obtener la mayoría).
14	14	4.	Un solo partido dominante (hay oposición, pero numéricamente es poco efectiva a nivel nacional; incluye la participación de la minoría en el gobierno, si bien conserva su identidad para fines electorales).
34	35	5.	Un solo partido (no hay ningún partido más, o están prohibidos, o no participan, o son adláteres del partido dominante en la actividad electoral; incluye los «Frentes Nacionales» y los sistemas electorales de partido único).
10	10	6.	No hay partidos, o todos los partidos son ilegales o inefectivos.
100 %	102		
	8	7.	Imposible de saber.
	4	8.	Dudoso.

48. Distribución horizontal del poder.

29	32	1.	Significativa (distribución efectiva del poder entre los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, de funcionamiento autónomo).
20	23	2.	Limitada (una rama del gobierno sin autonomía funcional genuina, o dos ramas con autonomía funcional limitada).
22	24	3.	Insignificante (el gobierno está dominado por una de sus ramas o por una agencia extragubernamental).
100 %	112		
	1	7.	Imposible de saber.
	1	9.	Desconocido.

50. Situación legislativa habitual.

26	28	1.	Completamente efectiva (realiza la función legislativa normal como rama del gobierno nacional en igualdad de condiciones que las otras).
15	16	2.	Parcialmente efectiva (tendencia a estar dominada por el ejecutivo, o si no, parcialmente limitada en el ejercicio de una función legislativa efectiva).
22	24	3.	Muy inefectiva (virtualmente el ejecutivo, o un partido o una organización del partido dominante, ejercen un control total).
36	39	4.	Plenamente inefectiva (restringida a una función consultiva, o meramente «aprobatoria», o no legislativa).
100 %	107		
	7	7.	No es posible saberlo.

FUENTE: Arthur S. Banks y Robert B. Textor, *A Cross-Polity Survey*, M.I.T. Press, Cambridge, 1968, puesto al día y vuelto a codificar en 1968.

[a] Éstas son las cifras que Banks y Textor asignaron a las variables.

DETERMINACIÓN DE LOS TIPOS DE LA ESCALA

Se obtuvo la frecuencia de distribución de cada variable (cuadro A-2). Nótese que el número de países que se clasificaban diferían poco de una variable a otra; en consecuencia los porcentajes se basaron en las distintas cantidades.

Un supuesto esencial es que cada una de las diez variables abarca la totalidad del continuo fundamental y que éste puede dividirse en distintos segmentos en correspondencia con las categorías. Basados en la información a nuestro alcance no es posible determinar de qué forma las distintas categorías dividen el continuo hipotético en segmentos. Ahora bien, sí podemos obtener otro tipo de información que sirva para el mismo fin. Para ello, damos por supuesto que todos los países se sitúan en algún punto del continuo fundamental, que cada criterio divide a este continuo en segmentos y a los países en subgrupos, y que las distribuciones de frecuencias reflejan la subdivisión de los países con arreglo a las preguntas.

N variables con un total de m categorías dividirían normalmente el continuo en $(m - n + 1)$ segmentos. Si las diez variables se subdividen en 40 categorías, es de esperar que haya $(40 - 30 + 1) = 31$ indicadores de la escala. Estos 31 tipos perfectos de la escala se redujeron, finalmente, a 29 por no haberse encontrado ningún país que se ajustara a los tipos 2 y 21.

CLASIFICACIÓN DE LOS TIPOS FUERA DE LA ESCALA

Una vez determinadas las escalas tipo perfectas, el paso siguiente es asignar cada sujeto a un tipo antes de que podamos valorar la conformidad de los datos con la escala hipótetica. Esta operación exige el empleo de algún procedimiento para designar a los países con tipos que no figuren en la escala. Tenemos dos alternativas: o bien asignar cada país al tipo de escala perfecto, o bien asignar cada uno de los tipos no expresados en la escala al tipo que más se le asemeje, es decir, a la escala tipo con menos errores [6]. Desgraciadamente este segundo procedimiento no produce resultados diáfanos ya que puede haber más de una escala tipo perfecta que obtenga el mismo número de errores (mínimos, además). Si tal sucede deben utilizarse criterios adicionales para asignar el sujeto a uno de dichos tipos.

La designación basada en la puntuación total es más fácil y produce

---

[6] Se dice que se ha producido un error cuando, dentro de una variable, el país se sitúa en una categoría imprevisible si tomamos en cuenta simplemente la graduación o escala tipo del sujeto.

resultados claros, pero es un procedimiento poco satisfactorio para nuestros datos ya que, cuando menos en una pregunta, carecemos de información sobre muchos de los países, lo que equivale a decir que para asignar los países a las escalas tipo no se puede utilizar, a secas, la puntuación bruta. En su defecto hay que normalizar de algún modo la puntuación total para incluir todos los criterios que intervienen en dicha puntuación.

No obstante, esta última solución —la puntuación total normalizada— resultó ser insatisfactoria por dos razones: 1) la puntuación normalizada dependía en exceso de la identidad de las preguntas sin contestar; y 2) producía un número mayor de errores en la escala que el método del error mínimo. Por todo lo cual los tipos fuera de la escala se asignaron de acuerdo con el criterio del error mínimo.

EXACTITUD DE LA CORRESPONDENCIA

A fin de determinar si los datos se aproximan a la escala perfecta lo suficiente para tomarlos cual si fueran una escala perfecta, suele utilizarse como criterio el coeficiente de Reproducibilidad.

$$\text{Rep.} = \frac{\text{número total de respuestas} - \text{número de errores}}{\text{número total de respuestas}}$$

De modo que Reproducibilidad es el porcentaje de respuestas que coinciden con la escala modelo en la que se ha asignado al individuo.

De acuerdo con el método del mínimo error el número de errores ascendía a 180, de donde el valor del coeficiente reproducibilidad es 0,829, cuando el valor estimado era de 0,443. Si bien esta precisión es inferior a la ideal, sí indica que las diez variables constituían una escala moderadamente satisfactoria [7].

ADVERTENCIA DEL AUTOR

Al considerar las clasificaciones no debe olvidarse que muchas de las variables en que aquéllas se basan exigen decisiones fundamentadas en el propio criterio más que en los datos «rigurosos». Esto es válido tanto para lo que se refiere a los datos originales de Banks y Textor como para lo relativo a las revisiones y clasificaciones de Richard Norling. Este tipo de valoraciones pueden estar sesgadas por diversos motivos, incluido el

[7] Cuando Mr. WILLIAMS utilizó las once características en 102 países el coeficiente de reproducibilidad fue 0,881.

simple hecho de que se saben más cosas de unos países que de otros. Hay diversas maneras de resolver el problema de los datos que faltan, pero ninguna es satisfactoria.

Sea por razones de este tipo o a causa de inexactitudes en la elección de las variables, el escalograma dio por resultado unas pocas anomalías: de ellas la más patente es la posición de Francia. Un breve análisis de este caso puede servir de ejemplo útil y de advertencia sobre el empleo de las tablas.

Tanto en el escalograma de Mr. Williams basado en Banks y Textor, como en la revisión de Norling, Francia aparecía en la misma escala tipo que Bolivia. No hace falta inclinarse tendenciosamente a favor de Francia para sacar la conclusión de que esta posición era incorrecta, pues aún con anterioridad al golpe de Estado de 1969 a duras penas podía considerarse a Bolivia como una poliarquía, mientras que en Francia la oposición gozaba de amplias oportunidades para combatir al gobierno. Analizando los detalles resultaba que, en la medición de Banks y Textor, Francia se situaba en una posición bastante baja en varios de los indicadores: # 13, Libertad de prensa (intermitente); # 37, Articulación de intereses mediante los partidos políticos (moderada); # 41, Sistema de partidos: cuantitativo (un partido dominante); # 48, Distribución horizontal del poder (limitada); y # 50, Situación habitual del poder legislativo (parcialmente efectivo). A la vista de estos datos, y a mi modo de ver, en el caso de Francia las normas se aplicaron con mucha más severidad que en Bolivia y otros países.

Tal vez nos sirva de ayuda el considerar alguna de estas clasificaciones desde la percepción tardía de 1970. En 1962 Banks y Textor clasificaron a Francia como un país donde la libertad de prensa era intermitente (# 13), juntamente con Bolivia, Brasil, Birmania, Congo, Laos, Sudáfrica, Siria y Turquía. La categoría superior, en la cual la libertad de prensa es «significativa», incluía 43 países entre los que se contaban la República Dominicana, Panamá y cierto número de naciones africanas que hoy se rigen por la norma de partido único. La pregunta obligada que nos hacemos es si no es verdad que en Francia la libertad de prensa es más «significativa» y menos «intermitente» que en todos los países citados.

Análogamente se clasificó a Francia como «limitada» en la «suma de los intereses en la cámara legislativa» (# 40), juntamente con Bolivia, Brasil, Guatemala, Honduras, Libia, Nicaragua, etc. Finalmente, y con bastante justificación ya que era el año 1962, se clasificó su sistema de partidos como de «un partido dominante», alineándose con países como Bolivia, México, Paraguay, Vietnam y otros.

Pero, si bien en dicho año podía temerse que Francia se inclinara peligrosamente hacia el sistema de un solo partido dominante, para 1969 no quedaba ninguna duda de que el país no se ajustaba ya a la definición

de «un partido dominante» dada por Banks y Textor: «oposición, pero numéricamente inefectiva a nivel nacional». Pues bien, aun en el caso de que Francia no satisficiera plenamente las demás categorías, sí debiera clasificársela, con toda justeza, como sistema de «un partido-y-medio», definido como «oposición significativa, pero incapaz de obtener la mayoría».

Consideremos ahora los efectos que este cambio tendría en la clasificación. Si ésta se hiciera basándose en la clasificación total, Francia se alinearía con India, Jamaica y Trinidad-Tobago. Según el método del mínimo error utilizado en A-1, se situaría en el tipo 6, junto con Líbano y Turquía.

Si bien Mr. Williams y Mr. Norling, muy acertadamente, no deseaban sustituir sus criterios sobre Francia por los de los expertos utilizados para *A Cross-Polity Survey*, yo no me siento tan reacio a ello. Bien sé que, una vez que se inicia el proceso de reconsiderar la clasificación —a no ser que se trate de rectificaciones basadas en los cambios reales del sistema político, o en la aparición de datos nuevos—, es difícil saber cuándo detenerse; y que «ajustar» todos los datos que parecen estar fuera de su sitio socavaría la confianza en la validez del procedimiento.

Ahora bien, como quiera que según yo creo, la equivocada clasificación de Francia destaca sobre cualquier otro error que pueda contener el cuadro A-1, la he incluido en el tipo 6 y también, entre corchetes, en el tipo 11. Esta doble situación tal vez sirva como advertencia palpable contra el pensamiento de tomar la clasificación del cuadro A-1 como si el mismo Dios la hubiera grabado en piedra con sus propias manos.

No cabe duda de que habrá más errores: aún con todo creo que la clasificación es útil. Tal vez no esté lejano el día en que con criterios del tipo de los aquí utilizados se obtengan clasificaciones más exactas y capaces de constituir una reserva de información habitual al alcance de los sociológos que puedan utilizarla con la misma seguridad que el PNB, por ejemplo, que también debe tomarse *cum grano salis*. Cuando podamos disponer, además, de los perfiles analizados en el capítulo 10, si es que llegamos a obtenerlos, estaremos en mejores condiciones de probar estas consideraciones generales sobre la poliarquía.

APENDICE B

POLIARQUÍAS ACTUALES (HACIA EL AÑO 1969)

Utilizando el cuadro A-1 es posible elaborar una relación de las poliarquías existentes alrededor del año 1969. Como punto divisorio he elegido la escala tipo 8. Se incluyen en esta relación todos los países de la columna 4 de los tipos 1 a 8 de la escala, que sumen un total de 25. Hay tres casos especiales:

1. En Chile, el analfabetismo excluía un porcentaje importante de la población hasta 1960. Al ir desapareciendo y también, quizá, al aplicarse el criterio con menos rigor, disminuyó rápidamente la minoría privada del derecho al voto, con lo que puede decirse que en 1970 Chile entró en la categoría de las poliarquías plenas.
2. En Suiza, las mujeres no tienen derecho a votar en las elecciones nacionales.
3. En Estados Unidos, los negros estuvieron sistemáticamente privados del derecho al voto hasta que se aprobó el Acta de los Derechos Civiles en 1964. (Véase la nota 2 del capítulo 3 por lo que respecta a los porcentajes de blancos y negros registrados en los distritos de los Estados del Sur.) Si bien el total de la población excluida nunca fue superior al 10 por 100 (en 1950 era inferior al 7 por 100), el hecho de que hubiera una minoría inequívocamente excluida aumentaba significativamente el carácter discriminatorio de la exclusión. Los requisitos de residencia reducían aún más el electorado.

La relación de las poliarquías actuales del cuadro A-3 es casi idéntica a la lista de 31, «sistemas democráticos contemporáneos», confeccionada por Rostow (cuadro A-4). Rostow incluye todos los países que a principios de 1967 tenían regímenes basados en tres o más elecciones consecutivas, populares y competitivas. Las cuatro discrepancias están en cursiva y comprenden a Grecia, donde, como señala Rostow, el gobierno constitucional fue derrocado por una dictadura militar en 1967;

México y Ceilán, donde debido a las restricciones impuestas a la oposición en los años de 1960, se sitúa en la escala tipo 14 del cuadro A-1; y Colombia, que yo lie clasificado como una cuasipoliarquía.

Además, mi relación A-3 comprende dos países omitidos por Rostow (Jamaica y Trinidad-Tobago) porque todavía no liabían celebrado tres elecciones populares consecutivas desde su independencia en 1962. En ambas relaciones se omiten diversos microestados que, sin duda alguna, pueden clasificarse de poliarquías.

La relación de cuasipoliarquías que incluye cuatro países en los tipos de escala 1-8 se dispone en la columna 5 porque durante los años 1960 el proceso de la poliarquía estaba interrumpido por la violencia civil o la represión masiva, o por la intervención militar. Se incluyen, asimismo, Colombia y Venezuela, donde a pesar de la violencia esporádica y en medio de ella, durante la década de 1960 las instituciones de la poliarquía sobresalían con toda su fuerza. Durante todo este período Colombia funcionó bajo una enmienda constitucional (que debe expirar en 1975) que impone algunas limitaciones a la rivalidad de los partidos en las elecciones. En todas las cuasipoliarquías, las instituciones nacientes de la poliarquía eran tan frágiles que se hacía difícil saber si podrían resistir las tensiones de los conflictos internos.

CUADRO A-3

Poliarquías y cuasipoliarquías, alrededor de 1969

1. Australia.
2. Austria.
3. Bélgica.
4. Canadá.
5. Costa Rica.
6. Dinamarca.
7. Alemania Occidental
8. Finlandia.
9. Francia.
10. Islandia.
11. India.
12. Israel.
13. Irlanda.
15. Jamaica.
16. Japón.
17. Líbano.
18. Luxemburgo.
19. Holanda.
20. Nueva Zelanda.
21. Noruega.
22. Filipinas.
23. Suecia.
24. Trinidad-Tobago.
25. Reino Unido.
26. Uruguay.

Casos especiales: electorado restringido.

27. Chile.
28. Suiza.
29. Estados Unidos.

Cuasipoliarquías.

1. Colombia.
2. Chipre.
3. República Dominicana.
4. Malasia.
5. Turquía.
6. Venezuela.

CUADRO A-4

Sistemas democráticos contemporáneos

	PAIS	Elecciones populares consecutivas desde
1.	Estados Unidos	1788
2.	Noruega	1814
3.	Bélgica	1831
4.	Reino Unido	1832
5.	Holanda	1848
6.	Suiza	1848
7.	Nueva Zelanda	1852
8.	Dinamarca	1856
9.	Suecia	1866
10.	Canadá	1867
11.	Islandia	1874
12.	Luxemburgo	1868
13.	Australia	1900
14.	Finlandia	1906
15.	*México*	1920
16.	Irlanda	1921
17.	Líbano	1926
18.	*Ceilán*	1931
19.	Chile	1932
20.	Uruguay	1942
21.	Austria	1945
22.	Francia	1946
23.	*Grecia*	1946
24.	Italia	1946
25.	Japón	1946
26.	Filipinas	1946
27.	Israel	1949
28.	Alemania Occidental	1949
29.	Costa Rica	1949
30.	India	1952
31.	*Colombia*	1958

NOTA: Esta relación está tomada de Dankwart A. Rostow, *A World of Nations: Problems of Political Modernization*, Brookings, Washington, D.C., 1967, cuadro 5, pp. 290-291. He incluido solamente una de las catorce columnas de este cuadro. Las demás columnas comprenden datos sobre la participación, cambios de los partidos y continuidad constitucional. Los países en cursiva se omiten en la relación de poliarquías del Apéndice A-3.

ÍNDICE DE NOMBRES Y CONCEPTOS

ABEL, Theodore: 136, 165, 166.

Acción política: valor de la, como estímulo, 192; estrategias para la, 192-193.

Activistas políticos: *Véase* Cap. 8; creencias de los, y cambio de régimen, 118-121; el «caudillo» y los, 119; preferencia de los, hacia la hegemonía, 198. *Véase también* Creencias políticas.

África: regímenes de un solo partido en, 37; segmentación y sistemas de dos partidos, 198.

Agraria (sociedad): tendencia a la hegemonía, 59-60; e igualdad, 84-85; efecto de la industrialización en la, 87-88, 92.

Alemania: régimen hegemónico reemplazado en, 32, 45; coacción en, 35; tránsito histórico a la República de Weimar en, 43; regresión a la hegemonía en, 49; colapso de la República de Weimar en, 101; sistemas de partidos en, 114; creencias durante el nazismo en, 121; creencias de la juventud en, 128; competencia con la «vía intermedia» en, 136; confianza socavada en, 136, 139, 166; efecto de la ideología personal en, 166; poliarquía impuesta en, 171; poliarquía restablecida en, 177, 189.

Alemania Oriental: nivel socioeconómico en, 72, 80; perfil hegemónico de, 184.

Alfabetización: como condición para la poliarquía, 77-78.

ALMOND, Gabriel A.: citado, 134.

AMHARA: *véase* Etiopía.

Argelia: como desastre francés, 115.

Argentina: ejército politizado en, 56; nivel socioeconómico en, 72; fuerza laboral de, en la agricultura, 86; fracaso del sistema de partidos en, 115; legitimidad de la dictadura en, 122; evolución del sufragio en, 125-126; fracaso de la poliarquía en, 128-135 *pássim;* exclusión política de los inmigrantes en, 128; perfil mixto de, 184, 189; *véase también* Perón, peronismo.

ARISTÓTELES: citado, 83; sobre la importancia del aprendizaje temprano, 152.

Atenas: (democracia ateniense): sociedad agraria, 74; desigualdades en, 83; como poliarquía dualista, 92; importancia del aprendizaje temprano en, 152; opiniones atenuadas en, 165; sistema de ciudad-Estado en, 170.

Atenuación: proceso de, 99-100.

Australia: nivel socioeconómico en, 73; como poliarquía preindustrial, 74; nivel de alfabetización y socioeconómico en, 77.

Austria: caída del régimen en, 101; *Proporz* en, 111; poliarquía impuesta en, 171; poliarquía restablecida en, 177, 189.

Autoridad: creencias y actitudes, 130-133 *pássim.*

Ayuda extranjera: para contribuir a la poliarquía, 182-192 *pássim;* moralidad e interés propio de la, 190-192; utilidad de, como estrategia, 190.

BANFIELD, E. C.: citado, 148-149.

BANKS, Arthur S.: citado, 104-105.

BARBER, James D.: citado, 161.

Bélgica: polarización en, 103, 105, 106, 195, 198; poliarquía mantenida en, 106; dominación extranjera sin consecuencias fatales para, 172, 177; segmentación y sistema de partidos en, 198.

Brasil, expectativas personales en: 98, 99.

Cámara (de representantes): Comité Actividades Antiamericanas, y disidentes, 50.

Campesinos libres (sociedad de): como precedente de la poliarquía, 59, 62; y resortes políticos, 84.
Canadá: sociedad de campesinos libres, 59; nivel socioeconómico en, 73; poliarquía preindustrial en, 74; alfabetización y nivel socioeconómico en, 77; polarización muy acusada en, 103, 106, 109, 195; poliarquía mantenida en, 106, 111; segmentación y sistema de partidos en, 198.
CANTRIL, Hadley: citado, 95, 97, 99.
Castelfuoco: *véase* Italia.
CASTRO, Fidel: expresión del modelo autoritario, 136; prestigio de, 157; *véase también* Cuba.
Ceilán: nivel socioeconómico en, 72; pluralismo en, 106.
Coacción: en los distintos regímenes, 34; violenta (militar), no violenta (socioeconómica), 55-57; tecnología y, 60; peronismo y, 122-123; dominación extranjera y, 178; *véase también* Represión.
Compromiso: como beneficioso o maléfico, 146-147.
Confianza: opiniones sobre la, 137-140; riesgo que entraña, 142*n; véase también* Cooperación.
Control extranjero: *véase* Cap. 9; medios para ejercerlo, 169-170; regímenes impuestos, 170, 171-172, 178; aspectos militares del, 172; cuando no es nocivo para la poliarquía, 172; efecto *boomerang* del, 177; como neocolonialismo, 189.
Cooperación: como elemento necesario para la confianza, 140-147 *pássim;* y competencia, 141, 147; *véase también* Confianza.
Costa Rica: como poliarquía estable, 125, 126.
Creencias políticas: *véase* Cap. 8; educación relacionada con las, 119; influencia limitada de las, 119, 123-124; origen de, 120; para legitimar la poliarquía, 121; de los niños, 123; otras clases de creencias, 123; autoridad y, 130, 132; eficacia y, 133; confianza mutua y, 138; cooperación, confianza y, 140-141; compromiso y, 146; interés propio y, 148-149; estructura de la personalidad y, 150; cultura política y, 150-151; adquisición temprana de las, 151-152, 159; acceso a las, 153-154; prestigio y, 155; coherencia con, 157; experiencia cultural y, 159; realidad y, 160-161; experiencias personales y, 161; cambio de, 164; las personas y las, 165; ideología y, 166; accidentes, incertidumbres y, 167.
CROCE, Benedetto: como crítico, 27, 29; sobre el fascismo, 28.
Cuba: nivel socioeconómico en, 72; expectativas personales en, 98; control de los EE.UU. en, efectos *boomerang,* 175; perfil mixto de, 189; *véase también* Castro, Fidel.

Checoslovaquia: intentos de liberalización, 29, 195; control soviético sobre, efectos *boomerang,* 175; perfil mixto de, 189.
Chile: ejército no politizado en, 56; protección geográfica de, 61; nivel socioeconómico en, 72; influencia extranjera en, 170; contribución a su supervivencia, 190.

Debate público: necesidad del, para la poharquía, 29-30; factores coadyuvantes, 32-33; *véase también* Sufragio.
Democracia: definición, garantías, 1-10 *pássim;* debate público en la, 16-17; nacionalismo y, 49; *véase también* Poliarquía.
Desigualdades: *véase* Cap. 6; y hegemonía, 83, 85, 93; toleranciade las, en la poliarquía, 90-91; respuesta gubernamental a las, 94-95; respuesta de los grupos desfavorecidos a las, 95-96; objetivas y subjetivas, 96-97; atenuación y, 100.
Dinamarca: vista como anomalía, 44*n;* control extranjero no perjudicial para, 177; perfil mixto de, 184.

ECKSTEIN, Harry: citado, 131.
Efectividad: opiniones sobre la, 133-137 *pássim.*
Egipto: nivel socioeconómico en, 72; expectativas personales en, 98.
ERICKSON, Erik H.: citado, 161.
Escandinavia: posibilidad de pérdida de autonomía en, 171.
España: regresión a la hegemonía en, 49;

conquista del Nuevo Mundo, 60; guerra civil en, 101; elecciones imparciales en, 128; disposición al compromiso en, 146-147; perfil mixto, 189; *véase también* Franco, Francisco.
Estados Unidos: poliarquía dualista en el sur de, 37, 93-94; mezcla de ideologías en, 49; disentimiento en, 50; como sociedad de campesinos libres, 59; nivel socioeconómico en, 73; como poliarquía preindustrial, 74; estudio sobre desigualdad de ingresos en, 87; respuesta gubernamental a las desigualdades en, 90; expectativas personales en, 97; segregación y guerra en, 101; opiniones del «caudillo» en, 119; opiniones de la juventud en, 123; opiniones sobre la autoridad en, 132; deterioro del orgullo en, 134-135; *New Deal* como modelo en, 136; supervivencia de la poliarquía en, 137; Gran Depresión y prestigio de, 156; cambio de las opiniones en, 165; influencia extranjera sobre las opiniones en, 170; efectos *boomerang* de los intentos de dominación, 175; y fracaso en la bahía de Cochinos, 190; y fracaso en la ayuda al exterior, 190; *véase también* Vietnam.
Etiopía: autoridad unilateral en, inamovible, 132-133; desconfianza en, 137-140.

Filipinas: nivel socioeconómico en, 72; pluralismo en, 106; trasfondo colonialista de, 189.
FINAR, S. E.: citado, 37.
Finlandia: mezcla de ideologías en, 49; alfabetización y nivel socioeconómico en, 77; poliarquía anómala en, 171-172.
Francia: *1789-1792,* tránsito hacia la democracia en, 43; regresión a la hegemonía en, 49; pérdida de Argelia, 115; escepticismo en, 135-136; control extranjero no perjudicial para, 177.
FRANCO, Francisco: intento de oposición contra, 29; *ver también* España.
FRANKLIN, Benjamin: como símbolo de prestigio, 155.
FRONDIZI, Arturo: derrocamiento de, 128.
Fuerzas armadas: papel de las, politizadas, 56.

GANDHI, Mohandas K.: como símbolo de prestigio, 155; influencia de la huelga de Ahmedabad sobre, 161.
GOLDSMITH, Raymond: citado, 72.
Gran Bretaña: lento desarrollo en, 51; armada de, no politizada, 56; nivel socioeconómico en, 73; polarización potencial en, 103; opiniones sobre legitimidad (año 1830) en, 122; elecciones imparciales en, 128; creencia en la autoridad en, 132; como modelo eficaz, 136; supervivencia de la poliarquía en, 137; confianza mutua en, 138; actitud de los jóvenes hacia la monarquía en, 152-153; influencia sobre la India, 154.
Grecia: fracaso del sistema de partidos en, 115; ayuda de los EE.UU. a, 178.
GREENSTEIN, Fred I.: citado, 150, 153.
Guatemala, control de los EE.UU. sobre, *boomerang,* 175.

HARRINGTON, James: acerca del poder y la propiedad, 60.
HAUG, Marie R.: citada, 104, 105, 107.
Hegemonía: definición, 18-19; factores necesarios para cambiar la, 20; deseo de cambio, intranscendente, 27, 37-38, 200; consecuencias de la, importantes,37; modelos ensayados de, 47; sociedad agraria y, 59-62; propiedad privada y, 63-64; nivel socioeconómico y tensiones en la, 78-80; recursos políticos y, 83; desintegración de la, en el sur de los EE.UU., 93; creencia en, 117-121 *pássim;* pautas autoritarias de, 130-133 *pássim;* deterioro de la confianza mutua en, 137, 142; impuesta por accidente histórico, 166-167; impuesta por control extranjero, 169, 170-171; apoyada por activistas, 178; perfiles propicios, 181-182; estrategias para la liberalización, 200-201; *véase también* Desigualdades; Poliarquía; Pluralismo subcultural; Prestigio; Represión; Revolución.
HITLER, Adolf: política de exterminación seguida por, 35; *véase también* Alemania.
Holanda: poliarquía pluralista en, 106, 111, 113, 195; política de adaptación

en, 146; dominación extranjera no perjudicial para, 174, 177; segmentación y sistema de partidos en, 198.

India: mezcla de ideologías en, 49; nivel socioeconómico en, 72; «atenuación» en, 99; conflicto lingüístico en, 106; pluralismo en, 106, 110, 112, 195, 198; sistema de partidos en, 114, 198; escepticismo en, 135; cooperación y creencias en, 140-141, 144; influencia británica sobre, 154, 166; disposición de, para la poliarquía, 178; perfil excepcional de, 184; trasfondo colonial de, 189; ayuda a, para supervivencia, 190.
Indonesia: coacción en, 35; nivel socioeconómico en, 72.
Industrialización: desigualdades y, 86-88.
Irlanda: mezcla de ideologías en, 49.
Islandia: alfabetización y nivel socioeconómico en, 77.
Israel: mezcla de ideologías en, 49; expectativas personales muy altas depositadas en los *kibbutzim* en, 97, 98; sentido familiar atenuado de los *kibbutzim* en, 149; ayuda a, para la supervivencia, 190.
Italia: Mosca y Croce sobre el régimen fascista en, 27-28; Salvemini sobre, 28*n;* régimen liegemónico derribado en, 32; 44; creencias en, y fascismo, 121; opiniones de la juventud en, 123; escepticismo en, 135; competencia con la «vía intermedia» en, 136; desconfianza en, 137-140 *pássim;* sentido familiar amoral en, 148; misioneros comunistas en Castelfuoco, 163, 164, 165; poliarquía impuesta en, 171; poliarquía restablecida en, 178, 189.

Jamaica: poliarquía inestable en, 178; trasfondo colonial de, 189.
Japón: régimen hegemónico derribado en, 32, 45, 177; sistema de partidos en, 114.
JAYAPRAKASH NARAYAN: *véase* Narayan, Jayaprakash.
JEBB, John: y Constitución de Westminster, 158*n*.
JEFFERSON, Thomas: citado, 123; y gobierno representativo, 153.
KENINSTON, Kenneth: citado, 157, 160, 161.
Kibbutz: véase Israel.
KING, Martin Luther, Jr.: como símbolo de prestigio, 155.
KOTHARI, Rajni: citado, 110.

LA PALOMBARA, Joseph: citado, 138, 139, 140, 143.
LENIN, Vladimir Ilich Ulianov: como influencia del «caudillo», 119; combina competencia y cooperación, 144-145; experiencia temprana decisiva para, 161; éxito accidental de, 167-168.
LEVINE, Donald N.: citado, 132, 138, 139, 140.
Líbano: segmentación y sistema de partidos en, 106, 198; como poliarquía inestable, 178.
LIJPHART, Arend: citado, 132.
LINCOLN, Abraham: citado, 123.
LINZ, Juan: sobre la instauración de la poliarquía, 40*n*.
LIPSET,Seymour M.: citado, 43, 164-165.
LOCKE, John: citado, 124.
LORWIN, Val R.: citado, 110-111, 173, 175.

MADISON, James: y el gobierno representativo, 153.
Malaya: pluralismo en, 106.
MAQUIAVELO, Nicolás: citado, 136.
Marxismo: intranscendencia del, para instauración y caída de regímenes, 102; como cognitivo, no moral, 110.
Méjico: conquista de, 60; el PRI sigue el modelo autoritario en, 136; prestigio del PRI en, 157; cambios locales en, 201-202.
MILL, James: y gobierno representativo, 153.
MILL, John Stuart: sobre los Estados multinacionales, 103; influencia de, sobre las creencias, 119; sobre cooperación-competencia,142.
MONTESQUIEU, Barón de la Brède et de: citado, 136.
MOSCA, Gaetano:sobre prefascismo en Italia, 27, 28.

Nacionalismo: y democracia, 49.
NARAYAN, Jayaprakash: como defensor de democracia sin partidos, 144.

Neocolonialismo: no lleva a poliarquía, 189.
New Haven (Conn.): desigualdades diseminadas en, 88*n*.
Nigeria: expectativas personales en, 98.
Noruega: como sociedad de campesinos libres, 59; nivel socioeconómico en, 74; poliarquía preindustrial en, 75; alfabetización y nivel socioeconómico en, 77; pautas autoritarias en, 131; dominación extranjera no perjudicial para, 177.
Nueva Zelanda: como sociedad de campesinos libres, 59; nivel socioeconómico en, 74; poliarquía preindustrial en, 75; alfabetización y nivel socioeconómico, 77.

ONGANÍA, general: gobernante mediante decretos, 129.

PALMER, Robert R.: citado, 154, 155.
Panamá: expectativas personales en, 98.
Paraguay: nivel socioeconómico en, 72.
Partido (sistemas de): regímenes de partido único, 37-38; en la liberalización de hegemonías, 197-201 *pássim*.
PAULSON, Belden: citado, 163-164.
PERÓN, peronismo: suprimido, 122; 128-129; participación de las clases trabajadoras en, 122-123; sigue el modelo autoritario, 136; *véase también* Argentina.
Perú: conquista de, 60; sigue el modelo autoritario, 136; prestigio de la Junta en, 157.
Pluralismo subcultural: *véase* Cap. 7; administración del, 101; marxismo y, 102; terminología del, 102*n*; y Estados multinacionales, datos de Haug sobre, 103, 105; relacionado con el P.N.B., 106-107; y participación en el gobierno, 110; aspectos religiosos del, 111; sistemas políticos y, 111-112; eficacia gubernamental y, 113-114; sistema de partidos y, 114-115, 197-198; garantías mutuas y, 194-195.
Poliarquía: aclaración de la terminología, 14*n*, 19*n*; definición, 17-18; conveniencia de, poco significativa, 27, 37-38, 119; secuencias históricas hacia, 38-43; vías para su instauración, 46-47, 52-53; P.N.B. y, 72-73; perfiles favorables, 181; valoración de datos sobre, 184-185; *véase también* Hegemonía.
Poliarquía dualista: en los EE.UU. (sur), 36, 93-94; en Atenas, 92.
Polonia: expectativas para la poliarquía en, tímidas, 177.
Portugal: nivel socioeconómico en, 72.
Prestigio: utilidad del, 155-157.
Prisionero (dilema del): como indicador del riesgo en confianza, 142*n*.
Puerto Rico: trasfondo colonial de, 189.

Religión: en el conflicto subcultural, 102*n*, 108-109, 110-111.
Representativo (gobierno): invención del modelo, 153-154; proyecto Westminster del, 158*n*.
Represión: coste de la, y seguridad, 23-25, 49; *véase también* Coacción.
República Dominicana: expectativas personales en, 98; control de los EE.UU. en, efecto *boomerang*, 175.
Revolución: como precursora de la poliarquía, 51, 187-188; apoyo extranjero y, 188-189; y hegemonía, 190.
Revolución americana: su impacto en Europa, 155-156, 187-188.
ROKKAN, Stein: citado, 164.
Roma: republicana, como modelo de eficacia, 136.
ROSE, Richard: citado, 140.
ROUSSEAU, Jean-Jacques: citado, 123, 136.
RUNCIMAN, W. G.: citado, 95-97 *pássim*.
Rusia: *véase* U.R.S.S.
RUSSETT, Bruce M.: citado, 68-69, 84-85 *pássim*.

SAJAROV, Andrei D.: datos debidos a, sobre coacción, 35*n*.
SALVEMINI, Gaetano: sobre el fascismo, 28, 28*n*, 29.
SARTORI, Giovanni: citado, 114.
Sierra Leona: pluralismo en, 106.
SMITH, Adam: sobre propiedad privada, 63; opiniones de, sobre competencia, 142.
Socioeconómico (desarrollo): *véase* Caps. 4 y 5: P.N.B. como indicador del, 67, 72-73; desarrollo político y, 69, 84-85; autónomo *versus* inducido, 75-76; alfabetización y, 77; comunicación y, 77; orden pluralista y, 78-79;